

LA POLITICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD), Y LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS DE IRAK.

Prof. Dr. Jose Luis de Castro Ruano*
Prof. titular de Relaciones Internacionales UPV/EHU

I.- LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN EL CONTEXTO ACTUAL.

- 1.1. Introducción
- 1.2. El Concepto de Seguridad.
- 1.2. El concepto de Defensa.

II.- LA CREACIÓN PROGRESIVA DE UNA PECULIAR POLITICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (P.E.S.D.).

- 1. Surgimiento y evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común (P.E.S.C.).
 - 1.1. De la Cooperación Política Europea al Tratado de Maastricht.
 - 1.2. Las reformas de Amsterdam y Niza.
- 2. La crisis de Kosovo y la progresiva configuración de la P.E.S.D.
 - 2.1. Saint Malo, Washington y Amsterdam, las bases sobre las que se sustenta la P.E.S.D.
 - 2.2. La rápida configuración de la P.E.S.D.: Colonia, Helsinki, Feira.
 - 2.3. La Cumbre de Niza: el espaldarazo definitivo a la P.E.S.D.
- 3.- La U.E. una potencia civil con capacidades militares crecientes.
 - 3.1. La naturaleza civil de la U.E. como actor internacional.
 - 3.2. La dimensión militar de una potencia civil. Las primeras misiones operativas de gestión de crisis de la U.E.
 - 3.3. Los próximos desafíos: la Agencia Europea de Defensa y el "Objetivo Principal para 2010".

III.- LA EXCEPCIONALIDAD DE UNA SUPERPOTENCIA HEGEMÓNICA AL INICIO DEL S.XXI

- 1. Las relaciones transatlánticas o la historia de una relación "complicada".
- 2. ¿Poder imperial *neocons* o paradógica burbuja estadounidense?.

IV.- DOS CONCEPTOS ESTRATÉGICOS PARA UN SOLO MUNDO.

- 1. La Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU.

* Este texto fue redactado en agosto de 2004, una vez impartido el curso en la semana del 12 al 16 de julio del mismo año. Las referencias incluidas en él se refieren por lo tanto a las producidas hasta ese momento.

2. La Estrategia Europea de Seguridad.

V.- VALORACIÓN Y CONCLUSIONES.

I.- LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN EL CONTEXTO ACTUAL.

1. Introducción

En este trabajo pretendemos un acercamiento a la realidad de la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa (en adelante P.E.S.D.) entendida ésta como el instrumento operativo que dote de funcionalidad a la Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante P.E.S.C.) definida e iniciada en Maastricht hace ya más de una década. Por otra parte, se analizará también la relación transatlántica en este contexto de desencuentro producido como consecuencia de la crisis de Irak. La hipótesis que guía nuestro trabajo es que este desencuentro evidencia una diferente interpretación de la realidad internacional y un diferente acercamiento a los desafíos que en ella se producen. Evidentemente no podemos hablar con propiedad de un enfrentamiento U.E. *versus* EE.UU. en el contexto de esta crisis, por cuanto que en el seno de la Unión se ha producido también, si no una fractura sí una profunda divergencia de posiciones¹. Esta doble crisis (entre EE.UU. y la U.E. en primer lugar², y al interior de ésta en segundo lugar³) ha tenido como una de sus

¹Según Esther BARBÉ a partir del momento en que se evidenciaron los planes de guerra se empezaron a perfilar tres posiciones distintas entre los países de la U.E.: la posición británica que, respondiendo a la tradicional "relación de familia" entre Reino Unido y EE.UU., se posiciona junto a aquellos miembros de la Administración Bush más proclives al desarrollo de la operación militar en el marco del Consejo de Seguridad de NN.UU. y que tendrá como fruto más importante la resolución 1441 de noviembre de 2002. La posición francesa que se opone frontalmente al planteamiento estadounidense de intervención armada en Irak por entenderlo como un intento de establecimiento de un orden unipolar basado en la hiperpotencia militar norteamericana; frente a ello, Francia recurre a la legalidad y el multilateralismo como instrumento de actuación. Alemania se convierte también en un entusiasta seguidor de esta posición. La tercera posición sería la española, caracterizada "por un apoyo total y decidido a la política de Bush en un intento de sumarse al carro del ganador". BARBÉ, E.; "Las primeras víctimas de la crisis irakí: el prestigio de Europa como actor internacional y la capacidad negociadora de España en el marco de la U.E." en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 1, 2003 (www.iustel.com)

²Pues a pesar del disenso sufrido al interior de la U.E., es bastante evidente que podemos hablar de una crisis en las relaciones entre los dos socios transatlánticos. El desencuentro entre Europa y Estados Unidos, aún en su definición más genérica, está siendo objeto de un extenso tratamiento por parte tanto de la literatura especializada como de los medios de comunicación y así es percibido por la opinión pública en general.

³La expresión más notable de esta fractura se produjo con la "Carta de los ocho" firmada por los mandatarios de España, Italia, Reino Unido, Portugal, Dinamarca, Hungría, Polonia y la República Checa el 29 de enero de 2003, y en la que apoyaban abiertamente la interpretación estadounidense de la Resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad, en el sentido de que ésta autorizaba ya un eventual ataque a Irak. Unos días más tarde (el 5 de febrero de 2003) se publicaría la "Carta de los diez" o del Grupo de Vilnius, por la que los entonces aspirantes al ingreso (Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia, Bulgaria, Rumanía, Eslovenia,

consecuencias poner sobre la mesa el debate acerca del papel que ha de jugar la U.E. en este entorno globalizado, y los efectos que esto tendrá para la relación con el socio transatlántico, precisamente en unos momentos en que éste, embarcado en lo que la Administración Bush denomina "guerra contra el terrorismo" post 11-S, evidencia posiciones que chocan de una forma más o menos abierta con lo que tradicionalmente viene siendo la sensibilidad y posición dominante europea (definida en su caracterización más somera, aunque no sea única ni exactamente así, en el binomio unilateralismo *versus* multilateralismo).

La crisis de Irak y el consecuente desencuentro con EE.UU. se produce en un contexto de acentuación de la dimensión europea en materia de seguridad y defensa. La concepción y primeros desarrollos de la P.E.S.D. son anteriores a la crisis actual, pero ésta, como consecuencia de la evidente incapacidad de los socios comunitarios para definir una posición unitaria ante el conflicto, perfectamente podría producir el efecto de convertirse en un catalizador que dinamice y acelere una P.E.S.D., ya de por sí caracterizada por un desarrollo inusualmente celérico. La crisis irakí ha tenido ya sus primeras consecuencias en esta materia; por ejemplo ha permitido a los dirigentes europeos tomar conciencia de que era necesario disponer de un análisis estratégico común de los problemas de seguridad internacional⁴; antes incluso, en el Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003 se decidía la creación para 2004 de la Agencia de Armamento, Investigación y Capacidades Militares prevista en el aquel entonces muy incierto todavía proyecto de Tratado de Constitución para Europa; se produce también un progresivo acercamiento británico a la Europa de la defensa que culmina en la reunión tripartita junto a Francia y Alemania el 20 de septiembre del pasado 2003 y la posterior cumbre franco británica de Londres de 24 de octubre del mismo año⁵.

Previamente al análisis de la Política Europea de Seguridad y Defensa procederemos, siquiera someramente, a un análisis acerca de qué es lo que entendemos por estos términos, Seguridad y Defensa, en el contexto actual.

Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia y Albania) se manifiestan también en favor de la posición estadounidense.

⁴*Vid. Estrategia Europea de Seguridad. "Una Europa segura en un mundo mejor"*, adoptada en el Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003, y a la que más adelante nos referiremos extensamente.

⁵Francisco ALDECOA va incluso más lejos, al afirmar que la guerra de Irak ha supuesto la toma de decisiones estratégicas fundamentales en materia de defensa, "decisiones que no sólo apuntan a la reactivación de la política exterior común europea y de una política común de defensa, sino al nacimiento de la defensa común europea"; en "¿Hacia la independencia defensiva europea?" en diario *El País*, 24 de noviembre de 2003, pg. 11.

2. El concepto de Seguridad:

Hemos de partir de un doble principio: en primer lugar, el concepto de seguridad es cambiante y evoluciona de forma paralela a la propia evolución de la sociedad internacional⁶; en segundo lugar, la U.E. al igual que otras organizaciones internacionales europeas maneja un concepto de seguridad bastante amplio⁷.

Hoy la seguridad no se refiere única, ni tan siquiera preferentemente a cuestiones estratégicas y militares. Las guerras siguen siendo un factor de inseguridad, indudablemente; pero la seguridad se ve afectada también por la pobreza y las consecuencias lacerantes derivadas de ella: hambre, malnutrición, enfermedades y pandemias; la dependencia energética y la competencia por los recursos naturales - especialmente agua e hidrocarburos- son otros factores de constante amenaza a la seguridad. Las agresiones a gran escala protagonizadas por ejércitos regulares son hoy más improbables que nunca (o absolutamente improbables en algunas regiones del planeta), pero subsisten amenazas a la seguridad derivadas de nuevos factores: terrorismo; proliferación de armas de destrucción masiva acentuada por el progreso de las ciencias biológicas y la expansión de la tecnología de los misiles; conflictos regionales; descomposición del Estado o colapso total de algunos Estados; delincuencia organizada (ya sea tráfico internacional de drogas, de mujeres, de inmigrantes ilegales y de armas); degradación medioambiental; crisis económicas que empobrecen a extensas capas de población; baja calidad democrática en muchos sistemas políticos con las consiguientes violaciones de derechos humanos y restricciones de derechos elementales; etc. son todas ellas nuevas amenazas a la seguridad cuya respuesta escapa a la lógica tradicional de enfrentar los riesgos y las amenazas con estrategias bélicas y militares.

Esta diversidad de aspectos que constituyen la seguridad internacional hoy es lo que confiere a la misma una naturaleza multidimensional, compleja y global. La seguridad no

⁶Como afirma Celestino DEL ARENAL, "el concepto y el problema de la seguridad evoluciona en su significado, sentido y alcance en consonancia con los cambios que experimentan los Estados y especialmente la sociedad internacional (...) hay una constante actualización de la agenda de la seguridad y una continua reevaluación de las amenazas a la misma"; en "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política" en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, 2001*. Leioa Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2002, pg. 73.

⁷Vid. PEREZ GONZALEZ, M.; "Hacia una nueva concepción de la seguridad: las aportaciones de las organizaciones regionales europeas" en *Revista Española de Derecho Militar*, nº 65, 1995.

puede interpretarse únicamente desde una perspectiva militar y estatal; Barry BUZAN caracterizó hace ya algún tiempo cinco dimensiones básicas del concepto de seguridad: militar, política, económica, medioambiental y social⁸; a ellas DEL ARENAL añade la dimensión humana de la seguridad, para referirse a la protección de los derechos humanos y la democracia frente a las amenazas provenientes tanto de regímenes opresivos y dictatoriales, y situaciones de vacío de poder político que tienen como consecuencia violaciones sistemáticas de los derechos humanos que "obligan" en ocasiones a intervenciones internacionales de carácter humanitario, como frente a amenazas de carácter socio-económico y natural, enfermedades y catástrofes naturales, etc.⁹

La centralidad que ocupaba la dimensión militar en las amenazas convencionales a la seguridad propias de la guerra fría originadas casi exclusivamente por la agresión entre Estados, hoy se ha volatilizado en gran medida. La acumulación de capacidades militares con efecto disuasivo ante un eventual enemigo potencial, más o menos definido y conocido, hoy no tiene sentido ante el nuevo tipo de amenazas a la seguridad originadas por una multiplicidad de factores tan diverso. Así, el concepto de seguridad se hace más ambiguo y pierde la nitidez y precisión que tenía en la época del enfrentamiento bipolar¹⁰. Y las respuestas a las amenazas a la seguridad se hacen también más complejas y multidimensionales; así, la promoción de la prosperidad económica y social mediante efectivas estrategias de cooperación, la protección medioambiental y el desarrollo sostenible y equilibrado, el intercambio comercial, unas adecuadas políticas de inmigración, la profundización democrática y la promoción del Estado de derecho y la justicia internacional, entre otros, pueden erigirse en factores mitigadores de las amenazas a la seguridad en la sociedad internacional de hoy¹¹.

En este sentido, la actuación exterior que desarrolla la Unión Europea con otras regiones del mundo¹² puede erigirse en un profundo factor generador de confianza y de promoción

⁸BUZAN, B.; *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. New York, Harvester Wheatsheaf, 1991.

⁹DEL ARENAL, C., *op. cit.* pg. 77.

¹⁰DORMAN, A.M. & TREACHER, A.; *European Security. An Introduction to Security Issues in Post-Cold War Europe*. Cambridge, Dartmouth Publishing Company, 1995. Para un esquema claro acerca de las características tanto del "viejo" como del "nuevo" modelo de seguridad, *vid.* FISAS, V.; *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona, Icaria Editorial, 1998, pg. 249

¹¹Para un análisis del binomio seguridad/desarrollo, *vid.* DUFFIELD, M.; *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*. Madrid, Los libros de la Catarata, 2004.

¹²*Vid.* por ejemplo para el caso de las relaciones con la región mediterránea mi trabajo "La política euromediterránea: entre la asociación y la nueva vecindad de la Europa ampliada" en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIX, 2003. Pamplona, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, 2003. Para

de la seguridad y nueva forma de diplomacia preventiva. Incluso, la propia Unión Europea puede considerarse en sí misma como una "comunidad de seguridad", al seno de la cual resulta inconcebible la estrategia armada entre sus socios como consecuencia o motivada por un litigio en su seno¹³.

Esta concepción multidimensional y global de la seguridad referida en las líneas anteriores, aunque no surge tras el fin de la guerra fría, sino que es una reflexión que se inicia en los años 80¹⁴, adquirirá vigencia y revalorización tras la desaparición de la amenaza unidireccional y unidimensional que significaba el enfrentamiento bipolar. La Guerra del Golfo de 1991 vislumbró el advenimiento de un nuevo orden mundial, basado en la legalidad y el multilateralismo¹⁵. Como nos recuerda DEL ARENAL, incluso la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 1991 se inspira en esta nueva concepción multidimensional y global de la seguridad¹⁶.

Sin embargo, una década más tarde de aquellos acontecimientos, EE.UU. parece haber abandonado el discurso de la seguridad multidimensional y global para abrazar otro que parecía ya superado más cercano al de la seguridad nacional y militar. El aumento descomunal del gasto militar por parte de la superpotencia estadounidense, el unilateralismo ramplante (mejor que "multilateralismo a la carta") y el desprecio por las

el caso de las relaciones con América Latina *vid.* SOTILLO LORENZO, J.A.; "Las relaciones Unión Europea-América Latina: el cambio del olvido a la Asociación" en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 1999; Madrid, Tecnos-Servicio Editorial de la UPV/EHU, 2000. Para el caso de las relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico *vid.* NGUYEN, T.V.H.; "Le nouveau régime commercial entre l'Union Européenne (UE) et les pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP)" en *Synthèse*, nº 149 (www.robert-schuman.org/synth144.htm).

¹³*Vid.* BARBÉ, E.; *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*. Madrid, Los libros de la Catarata, 1995, pgs. 41 y ss.

¹⁴*Vid.* por ejemplo para un análisis de la relación entre medio ambiente y seguridad, y sus implicaciones COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO; *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial, 1988 (conocido como Informe Brundtland). Un ejemplo también de esta concepción multidisciplinar de la seguridad animada por Naciones Unidas en aquellos años nos lo proporcionan los trabajos de la Comisión Brandt sobre cuestiones Norte-Sur, y la Comisión Palme sobre cuestiones de seguridad y desarme. En el mismo sentido, *vid.* también INFORME DE LA COMISIÓN DE GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS MUNDIALES; *Nuestra comunidad global*. Madrid, Alianza Editorial, 1995.

¹⁵La Tormenta del Desierto que expulsa al ejército de Irak del territorio kuwaití a principios de 1991 fue autorizada por la resolución 678 del Consejo de Seguridad y, aunque liderada indiscutiblemente por EE.UU., en la operación militar participaron más de treinta países; además, el amplio apoyo financiero y de otra naturaleza que la comunidad internacional -también de países árabes- proporcionó a EE.UU. dotaron a la operación de plena legitimidad.

¹⁶Nos referimos a la National Security Strategy hecha pública por el Presidente Bush (padre) en agosto de 1991, en la que se apostaba por la construcción de un Nuevo Orden Internacional basado en el multilateralismo y un sistema de seguridad global que tuviese en cuenta la interdependencia económica, tecnológica e informativa del planeta. *Vid.* DEL ARENAL, C., *op. cit.*, pg. 76.

instituciones internacionales y el derecho internacional, la práctica unidimensionalidad militar del discurso estadounidense sobre la seguridad que rezuma la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, etc., todo ello acentuado tras el 11-S, pero cuyo diseño y primeros esbozos se dieron incluso durante los últimos años de la Administración Clinton, evidencian una efectiva regresión a concepciones antiguas de la seguridad.

Esa distinta concepción de la seguridad, o mejor, esa regresión reduccionista del concepto de seguridad característica del otro lado del Atlántico, estará en la base de buena parte de los desencuentros que alimentan la relación transatlántica.

3. El concepto de Defensa:

Tradicionalmente este concepto se ha vinculado a la posibilidad de utilización de la fuerza armada para la consecución o preservación de un determinado bien jurídico, cuya salvaguardia justifica la doble excepción¹⁷ a la prohibición general de utilización del uso de la fuerza contemplada por la Carta de Naciones Unidas¹⁸. En un primer acercamiento genérico, el concepto de Defensa tendría una doble dimensión: organizativa o instrumental (es decir, se refiere a la organización de las fuerzas armadas; esto es, instrumento capaz de suministrar los elementos operativos necesarios para la realización de ciertas decisiones) y funcional (se refiere a la actuación o amenaza de actuación armada en respuesta a una amenaza potencial o factual)¹⁹.

Es evidente la vinculación entre los conceptos de seguridad y defensa, por cuanto que ésta se erige en un instrumento de salvaguardia de la primera. Por lo tanto, si el concepto de seguridad se amplía haciéndose multidimensional como hemos visto más arriba, también el contenido del concepto de defensa ha de modificarse para adaptarse a los nuevos contenidos de la seguridad objeto de salvaguardia. Así, si el ingrediente principal de la seguridad multidimensional deja de ser la estrictamente militar, los instrumentos de defensa deberán adquirir también una función multidimensional; de tal forma que la relación

¹⁷Artículos 42 de la Carta de Naciones Unidas (utilización de la fuerza en el marco de seguridad colectiva mediante una decisión del Consejo de Seguridad para oponer una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión) y 51 que contempla el "derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado".

¹⁸Artículo 2.4. de la Carta de Naciones Unidas: "Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas".

¹⁹Doble acepción del concepto de defensa que tomamos del excelente trabajo de ALVAREZ VERDUGO, M.; *La Política de Seguridad y Defensa en la Unión Europea*. Madrid, Dykinson, 2004, pg. 51.

unívoca entre seguridad y defensa entendiendo ésta como la capacidad de respuesta armada ante un ataque ha de ser también modificada. La defensa hoy ha de estar encaminada a la respuesta más adecuada a los desafíos que comportan hoy la noción de seguridad, cuando éstos impliquen la utilización de capacidades militares.

Esta apreciación nos lleva a una doble conclusión:

Primero, la utilización de recursos militares se refiere principalmente a todas esas "otras" operaciones militares distintas a las clásicas de legítima defensa; operaciones que van desde la asistencia humanitaria y gestión de crisis diversas hasta toda la amplia gama de operaciones de mantenimiento y/o restablecimiento de la paz; misiones todas ellas donde la dimensión militar es una más de entre todas las necesarias para la conclusión exitosa de tal misión (y muchas veces, ni tan siquiera la más importante).

Segundo, si la militar es sólo una de las múltiples dimensiones que comportan la seguridad hoy, la defensa como salvaguardia de la misma habrá de completarse con otros instrumentos de diferente naturaleza y protagonizados no estrictamente por organizaciones de naturaleza defensiva. Ello nos lleva al concepto de "seguridad cooperativa" para referirnos a la necesaria implicación de cuestiones diversas -militares, pero también políticas, diplomáticas, económicas, humanitarias, etc.- para afrontar los nuevos desafíos a la seguridad y la necesaria implicación, en consecuencia, de una multiplicidad de actores. Otro concepto paralelo para explicar esta situación es el de "instituciones interrelacionadas" (*interlocking institutions*) que coadyuven conjuntamente en el momento de enfrentar una crisis²⁰. Aún con los riesgos de descoordinación y solapamiento que puede implicar, el modelo de "seguridad cooperativa" implementado por una serie de "instituciones interrelacionadas" constituye hoy la respuesta -desgraciadamente no siempre solución- más pragmática a los desafíos de la seguridad.

Por último, conviene también aclarar unos conceptos que aparecerán reiteradamente a lo largo de las siguientes páginas, estos son "Política de Defensa Común" y "Defensa Común": con el primero nos referimos a una situación en que cada Estado mantiene el

²⁰Los conceptos surgen en el ámbito político de la O.T.A.N., pasando posteriormente a formar parte de los principales textos y documentos de las organizaciones internacionales europeas; siendo en Europa, precisamente, donde adquieren pleno significado, dada la multiplicidad de organizaciones internacionales susceptibles de desarrollar una misión en materia de seguridad: O.T.A.N., U.E.O./U.E., O.S.C.E., Consejo de Europa, etc. *Vid.* CARACUEL RAYA, M.A.; *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*. Madrid, Tecnos, 2004 (Segunda Edición), pg. 204. La intervención multidimensional y plural llevada a cabo en estos últimos años en el conflicto de la antigua Yugoslavia ilustra esta forma de actuación.

mando sobre sus fuerzas armadas; pero se crea una estructura de cooperación mediante la cual los Estados proceden a una armonización progresiva de sus políticas individuales de defensa. Implica la existencia de acuerdos sobre los objetivos de la utilización de las fuerzas armadas²¹. La "Defensa Común" por su parte, implica la constitución de un mando integrado y unificado de las fuerzas armadas así como la existencia de estructuras militares comunes, adquisición conjunta de material bélico, etc.; es decir, es un estadio más allá que la Política de Defensa Común e implicaría aproximadamente un auténtico ejército común.

II.- LA CREACIÓN PROGRESIVA DE UNA PECULIAR POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (P.E.S.D.).

1.- Surgimiento y evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común (P.E.S.C.)

1.1. De la Cooperación Política Europea al Tratado de Maastricht.

Aunque la seguridad y la defensa, y aún la política exterior, estuviesen ajenos a las Comunidades Europeas en sus tratados constitutivos, la búsqueda de instrumentos específicamente europeos en materia de seguridad y defensa siempre estuvo en el "entorno" del proceso de integración. Así hemos de recordar ahora la creación de la Unión Europea Occidental -U.E.O.- como consecuencia del Pacto de Bruselas de 1948; la Declaración Plevén de 1950 sobre la creación de un ejército europeo bajo control de las instituciones europeas con funciones de salvaguardar la defensa común, y, derivado de este plan, el posteriormente también fracasado proyecto de creación de una Comunidad Europea de Defensa -C.E.D.-²². Por otra parte, y aunque excediendo el marco propiamente comunitario, hemos de recordar también la creación de la O.T.A.N. en 1948 y su posterior vinculación con la U.E.O. en 1954, y la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación para Europa de Helsinki en 1973/5.

²¹GONZALEZ ALONSO estima que el concepto Política de Defensa Común, incluido en el artículo 17 del Tratado de Niza como veremos posteriormente, no difiere sustancialmente del contenido de la Política Europea de Seguridad y Defensa objeto de análisis en este trabajo, una vez que tal P.E.S.D. resulte ya plenamente operativa. *Vid.* "La política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 9, 2001, pg. 210.

²²Este Proyecto implicaba el establecimiento de una autoridad política común pues, evidentemente, no podía cabalmente plantearse la creación de un ejército europeo sin la existencia de un gobierno europeo al que respondiese políticamente. Ratificado el proyecto de creación de la C.E.D. por Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y la República Federal de Alemania, la no ratificación por parte de la Asamblea francesa el 30 de agosto de 1954 acabó con la iniciativa. *Vid.* TRUYOL, A.; *La integración europea. Idea y realidad*. Madrid, Tecnos, 1972.

La seguridad y la defensa en el Viejo Continente habían quedado al margen del proceso de integración. Tampoco las relaciones exteriores habían sido objeto de ocupación preferente por parte de los padres de Europa, pues únicamente los Tratados constitutivos se habían limitado a incluir la posibilidad de concluir con terceros tratados comerciales y de asociación, así como el establecimiento de relaciones con las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales. Sin embargo, la propia dinámica del proceso de integración iría modificando el estado de la cuestión. Así, la reforma llevada a cabo mediante el Acta Única Europea en 1986 incluirá en su Título III ("Disposiciones sobre la Cooperación Europea en materia de Política Exterior), artículo 30, la Cooperación Política Europea -C.P.E.-²³. Este apartado incluirá también por vez primera la cuestión de la seguridad en los Tratados, si bien de forma muy tímida y referida únicamente a sus aspectos políticos y económicos²⁴. En cualquier caso, aunque creada de forma muy cautelosa, la C.P.E. incorporaba una obligación de consulta en cuestiones relacionadas con la política exterior en asuntos que afectasen a la Comunidad²⁵; esto irá generando una cierta experiencia de cooperación política en materia de política exterior y sentando las bases para el desarrollo posterior, al posibilitar desde entonces una cierta solidaridad entre las diplomacias de los Estados miembros²⁶.

Con estos antecedentes, el nacimiento de la Política Exterior Común lo encontramos en el Tratado de la Unión Europea -T.U.E.- alumbrado en Maastricht con la inclusión en su seno

²³Sucintamente, su contenido es del siguiente tenor: los Estados (Art. 30.1) "procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea"; (art. 30.2.a) "se comprometen a informarse mutuamente y a consultarse"; (art. 30.2.c) "a tener plenamente en cuenta las posiciones de los demás asociados" así como a asegurar "el desarrollo progresivo y la definición de principios y de objetivos comunes"; (art. 30.2.d) "evitar cualquier acción o toma de posición que reduzca su eficacia".

²⁴El Art. 30.6 establece que "una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea podrá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad europea en materia de política exterior" para lo que manifiestan su disposición a una mayor coordinación de "los aspectos políticos y económicos de la seguridad".

²⁵Aunque el A.U.E. procedió a institucionalizar la C.P.E., ésta se había iniciado como consecuencia del Informe Davignon de 1970 y ante la necesidad de conseguir una única voz en los asuntos internacionales. El sistema creado entonces consistirá en coordinar, a través de un procedimiento de información y consultas regulares, las políticas exteriores de los Estados miembros, adoptando posiciones comunes en la medida de la posible. Como afirma Francisco ALDECOA, "gracias a la timidez de sus planteamientos se han conseguido (...) ciertos resultados, posibilitando un acercamiento entre las diplomacias, condición imprescindible para llevar a cabo reformas más profundas e incorporar este sistema al marco comunitario" (*La Unión europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, S.XXI de España Editores/Fundación IESA, 1985, pg. 37) lo que se producirá como hemos visto, con el A.U.E.

²⁶Sobre la C.P.E. y el A.U.E. *vid.*, entre muchos otros: BARBE, E.; "La cooperación política europea" en *Revista de Instituciones Europeas*, nº 1, vol. 16, 1989; LIÑAN NOGUERAS, D.; "Cooperación política y Acta única europea" en *Revista de Instituciones Europeas*, nº1, vol 15, 1988.

de la Política Exterior y de Seguridad Común -P.E.S.C.-²⁷. La inclusión de la P.E.S.C. como una parte troncal de la Unión Europea surgida en Maastricht, supone un punto de inflexión en el tratamiento de la cuestión desde la creación de las Comunidades Europeas. El artículo B del T.U.E. establece como uno de los cuatro objetivos de la naciente Unión, "afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluirá, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común". Así, la P.E.S.C. aparece ya "configurada teleológicamente hacia una futura defensa común (...) aparece como un fin, como un posible objetivo de la Unión, y la P.E.S.C. deberá volcar sus esfuerzos (...) en hacerlo posible, puesto que ya es deseable"²⁸.

En el Título V ("Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común") el Tratado de Maastricht enumera los objetivos de la P.E.S.C.²⁹ a los que seguidamente nos referiremos según su versión actual del Tratado de Niza.

1.2. Las reformas de Amsterdam y Niza.

Las reformas sucesivas de Amsterdam y Niza han ido introduciendo sustanciales modificaciones en el ámbito referente a la P.E.S.C. de tal forma que actualmente

²⁷Entendemos por Política Exterior Común el conjunto de la acción exterior de la Unión, en la que se integran las relaciones exteriores de la Comunidad (es decir, dimensión externa de las políticas comunes bajo responsabilidad de la Comisión, conjunto en el que se incluyen la Política Comercial Común y las relaciones políticas estructuradas y formalizadas con distintas regiones del mundo -política euromediterránea, cooperación con América Latina, Acuerdos de Cotonú con los países del Grupo A.C.P., etc.-, la política de cooperación al desarrollo, y la cooperación científica y técnica); la P.E.S.C. de carácter marcadamente intergubernamental, y la reciente Política Europea de Seguridad y Defensa, P.E.S.D. Siguiendo a Francisco ALDECOA, la P.E.C. sería equivalente a la Política Exterior de la U.E.; "esa interpretación de la P.E.C. se deduce tanto de la concepción global y unitaria del TUE como del enfoque también global y unitario que guía al Consejo Europeo en todas las decisiones que ha adoptado para desarrollar y aplicar esta política y de la terminología que utilizan sus actores"; en *La integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Madrid, Tecnos, 2002, pg. 362.

²⁸SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I.; "La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de la Unión Europea" en *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, nº 115, D-18, 2002, pg. 108. Más adelante el mismo autor reitera que en Maastricht, el T.U.E. se refiere por vez primera a la defensa común, y no como *fait accompli* sino como un proyecto de futuro de toda la P.E.S.C. en orden a definir una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común" (pag. 120). Sobre la P.E.S.C. tras su inclusión en el Tratado de Maastricht, *vid.* también entre otros: HERRERO DE LA FUENTE, A.A.; "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y su necesaria revisión" en *Revista de Estudios Europeos*, nº 16, 1997. LIÑÁN NOGUERAS, D.J.; "Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea" en *Revista de Instituciones europeas*, nº3, vol. 19, 1992.

²⁹Artículo J.1 del Tratado de Maastricht.

encontramos su fundamento jurídico en el artículo 3 del T.U.E.³⁰ así como en el Título V, "Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común" -artículos 11 a 28- y, además, como hemos señalado antes, en todas aquellas dimensiones del pilar comunitario orientadas hacia el exterior: relaciones comerciales, cooperación al desarrollo, etc. Es decir, la P.E.C. integra una doble dimensión, la propiamente comunitaria y la intergubernamental; un marco institucional único, unos objetivos comunes, a través de los dos métodos, comunitario e intergubernamental³¹.

Sus objetivos vienen definidos en el artículo 11 del T.U.E.; estos son: la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

La U.E. perseguirá la consecución de estos objetivos mediante una serie de instrumentos, en alguna medida equivalentes a los instrumentos diplomáticos de los Estados, aunque de diferente naturaleza y denominación; son los siguientes: **orientaciones generales**, **estrategias comunes** (instrumento introducido por la reforma de Amsterdam), **acciones comunes**, **posiciones comunes**, así como la cooperación sistemática entre los Estados miembros³². El Consejo Europeo definirá los principios y orientaciones generales de la P.E.S.C., "incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa", determinando además, por unanimidad, las "estrategias comunes" que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común³³. El desarrollo de estas "estrategias comunes", que deben definir sus objetivos y duración así como los medios que han de facilitar su puesta en común, se lleva a cabo mediante "acciones comunes" y "posiciones comunes" adoptadas por mayoría cualificada. Además, habría que incluir las "declaraciones comunes" que permiten a la Unión expresar su punto

³⁰A partir de ahora, y a menos que indiquemos otra cosa, el articulado se refiere al actualmente en vigor Tratado de Niza.

³¹Tal interpretación se deriva del artículo 3 del T.U.E.: "(...) La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin. Asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas".

³²Artículo 12 del T.U.E.

³³Artículo 13 del T.U.E.

de vista cuando se producen determinados acontecimientos o crisis internacionales de cierta relevancia.

Las primeras "estrategias comunes" a desarrollar fueron identificadas en el Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998. Fueron éstas: Rusia -adoptada en el Consejo de Colonia de junio de 1999-; Ucrania -adoptada en el Consejo de Helsinki de diciembre de 1999-; y Mediterráneo -adoptada en el de Santa María de Feira, junio de 2000-. Las "acciones comunes" se refieren a situaciones específicas en las que se considera necesaria una acción operativa de la Unión; estas "acciones" fijan los objetivos, el alcance y los medios que haya que facilitar a la Unión (recursos materiales y financieros), las condiciones de su ejecución y su duración³⁴. Se han adoptado más de un centenar referidas a una multiplicidad de temas, aunque más de un tercio se refieren a los Balcanes. Las "posiciones comunes" definen el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático³⁵. Hasta el momento se han definido en torno al centenar, siendo los Balcanes el tema predominante.

El Tratado de Amsterdam introducirá una "leve" reforma en el artículo 2 referido a los objetivos de la Unión, al suprimir del anterior artículo B de Maastricht dos coletillas acerca de la dimensión temporal futura en la que, eventualmente, podría desarrollarse una política común de defensa conducente, quizá, a una defensa común (concretamente son: "en el futuro" y "en su momento"); de tal forma que el nuevo artículo 2 reza del siguiente tenor que se mantendrá también tras Niza: "afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya [queda suprimido "en el futuro"] la definición progresiva [término que se incluye ahora] de una política de defensa común que podría conducir [queda suprimido "en su momento"] a una defensa común (...)". Esta observación tiene sentido por cuanto que la P.E.S.D. es un desarrollo de este planteamiento³⁶.

³⁴Artículo 14 del T.U.E.

³⁵En cualquier caso hay cierta indefinición conceptual que permita diferenciar claramente unas de otras. La noción de "acción común" se referiría a actividades de naturaleza operacional, mientras que la "posición común" sería el instrumento mediante el cual la U.E. expresa su punto de vista respecto a un hecho, situación o tema concreto. Sin embargo, como apunta Milagros ALVAREZ VERDUGO, la casuística seguida por la Unión para la adopción de unas y otras no permite distinguir con claridad el criterio seguido para la elección de uno u otro instrumento; en *La Política de Seguridad y Defensa (...) op cit.*, pgs. 180 y ss.

³⁶Para un análisis más profundo de las reformas operadas por el Tratado de Amsterdam en materia de P.E.S.C. *vid.* entre otros: ARROYO LARA, E.; "Ámbitos e instrumentos de acción exterior de la Unión Europea" en MARIÑO MENENDEZ, F. (ed.); *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Madrid, Universidad Carlos III/B.O.E., 1998, pgs. 353 y ss.; AZNAR GOMEZ, M.; "Es posible una identidad europea de defensa?". Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 4, 1998, pgs. 619 y ss. BERMEJO GARCIA, R.; "La Política

Amsterdam introducirá también la figura del Alto Representante de la P.E.S.C., función principal -prácticamente exclusiva- que ocupará a partir de ahora la labor del Secretario General del Consejo³⁷; popularizado como Mr. Pesc, tiene como labor mejorar la eficacia y visibilidad de la presencia exterior de la U.E. asistiendo al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la P.E.S.C. y contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas³⁸. El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 designó para este cargo a Javier Solana³⁹.

Además, el Tratado de Amsterdam introduce limitaciones a la exigencia de la unanimidad mediante la introducción de la "abstención constructiva" o "abstención positiva" que no impedirá la adopción de una decisión para la que está prevista la unanimidad⁴⁰. Cualquier otra decisión basada en una "estrategia común", es decir, "acciones comunes", "posiciones comunes", o cualquier decisión por la que se apliquen éstas, serán adoptadas por el Consejo por mayoría cualificada. También Amsterdam procederá a "comunitarizar" las denominadas Misiones de Petersberg: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz, y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz⁴¹. Son el tipo de misiones que ya fueron acordadas por los miembros de la U.E.O. en la cumbre de Petersberg en 1992. La singularidad de que sea acordada ahora su inclusión en el Tratado es que se trata de misiones en las que para su materialización se emplean medios militares;

exterior y de seguridad común y el Tratado de Amsterdam" en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 3, pgs. 20 y ss. D'ARGENT, P.; "Le Traité d'Amsterdam et les aspects militaires de la P.E.S.C" en LEJEUNE, Y. (ed.); *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pgs. 385 y ss. GUTIERREZ ESPADA, C.; "El letargo de Europa (o la cooperación en asuntos de seguridad y defensa) en MARIÑO MENENDEZ, F. *op. cit.* pgs. 113 y ss. GUTIERREZ ESPADA, C.; "El Tratado de Amsterdam y la defensa de Europa" en PELAEZ MARON, J. (Dtor.), CASADO RAIGON, R. et. al (Coords). *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario IV*, Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1998, pgs. 170 y ss. HERRERO DE LA FUENTE, A.A., "La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Amsterdam" en *Revista de Estudios Europeos*, nº 20, 1998, pgs. 3 y ss. REMIRO BROTONS, A.; "Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la P.E.S.C.?" en *Gaceta Jurídica de la U.E.*, serie D-29, 1998, pgs. 71 y ss.

³⁷Artículo 18 del T.U.E.

³⁸Artículo 26 del T.U.E.

³⁹Sobre el origen, naturaleza y funciones del Alto Representante de la P.E.S.C. vid. CEBADA ROMERO, A. y PEREZ GONZALEZ, C.; *El Alto Representante de la P.E.S.C. y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*, Madrid, Dykinson, 2003.

⁴⁰Artículo 23 del T.U.E.: "El Consejo adoptará por unanimidad las decisiones que se rijan por el presente título. Las abstenciones de miembros presentes o representados *no impedirán la adopción de tales decisiones*. En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, *no estará obligada a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión (...)*" (la cursiva es nuestra).

⁴¹Artículo 17.2 del T.U.E.

aunque por encuadrarse dentro del ámbito de la seguridad internacional y no estrictamente de la defensa, los países neutrales aceptan participar en ellas⁴². También es importante resaltar entre las contribuciones de Amsterdam en esta materia la Declaración nº 6 anexa al tratado sobre el establecimiento de una unidad de planificación de la política y de alerta rápida; entre sus tareas se encuentran la observación y el análisis de la evolución de la situación en ámbitos referentes a la P.E.S.C. y la alerta rápida en cuanto a hechos, situaciones y crisis potenciales que pudieran tener repercusiones para la P.E.S.C.

El Consejo Europeo de Niza celebrado entre los días 7 y 9 de diciembre de 2000 y que pondrá punto final a la Conferencia Intergubernamental que alumbrará una nueva reforma de los tratados dando luz al Tratado de Niza, tendrá importantes repercusiones para la materia objeto de nuestro análisis; pero no precisamente en lo que a la propia reforma del Tratado se refiere, sino como consecuencia del Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, adoptado por el Consejo Europeo y que analizaremos posteriormente. En lo que a las modificaciones que incluye el Tratado de Niza en esta materia, hay que señalar principalmente las siguientes: a partir de ahora, se procederá al nombramiento de Mr. pesc por mayoría cualificada del Consejo⁴³, abandonando el requisito de la unanimidad que exigía el Tratado de Amsterdam. Más importante desde el punto de vista de la P.E.S.D. es la modificación introducida en la reforma del artículo 17 por la que se excluye casi por completo a la U.E.O. del entramado comunitario.

El Tratado de Maastricht había hecho despertar a la U.E.O. al encargarle la elaboración y puesta en práctica de las decisiones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa, y convertir a esta organización en el componente defensivo de la U.E. y pilar europeo de la O.T.A.N., dualidad que avanzaba en la pretensión fundamentalmente francesa de crear un sistema defensivo comunitario y la irreductible posición británica de anclar la defensa europea en el marco de la O.T.A.N.⁴⁴. Amsterdam profundizó en este sentido al "comunitarizar" las misiones Petersberg, para cuya operatividad que implica la

⁴²Es oportuno ahora recordar la apreciación de Narcís SERRA sobre la "vigencia" actual de la existencia de países neutrales "Porque neutrales, en el sentido riguroso del término, ahora no los hay ni los debe haber. Ningún país neutral puede negarse a la colaboración en los esfuerzos de seguridad europeos si se están dirigiendo a garantizar la seguridad internacional, a hacer política de prevención, o a realizar operaciones de mantenimiento de la paz. En este sentido, pueden esgrimirse argumentos muy serios con relación a países como Austria o Finlandia"; en "La seguridad europea en el siglo XXI" en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, nº 49, 2000.

⁴³Artículo 207.2 del Tratado de la Comunidad Europea.

⁴⁴HERRERO DE LA FUENTE, A. A.; "La política exterior y de seguridad común tras la cumbre de Niza. La política europea de seguridad y defensa" en *Noticias de la Unión Europea*, nº 218, 2003, pg. 72.

utilización de fuerzas armadas, se contaba con la U.E.O. afirmando que ésta "es parte integrante del desarrollo de la Unión y proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa (...). La U.E.O. secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común (...). La Unión, en consecuencia, fomentará relaciones institucionales más estrechas con la U.E.O. con vistas a la posibilidad de integración de la U.E.O. en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo"⁴⁵. El Tratado de Niza, lejos de proceder a la conclusión evolutiva final prevista, esto es, la integración plena de la U.E.O. en la U.E., hará precisamente lo contrario, poniendo punto final a la relación entre ambas y asumiendo la U.E. la práctica totalidad de las funciones que tenía encomendada la U.E.O. que quedará prácticamente desmantelada aunque siga existiendo formalmente. Como veremos posteriormente, el desarrollo progresivo de la P.E.S.D. dotará a la U.E. de las funciones que tenía encomendadas la U.E.O.

Otra modificación del Tratado de Niza es la referida a la inclusión de la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas en el ámbito P.E.S.C.⁴⁶. El Tratado de Amsterdam que procedió a la inclusión de las cláusulas de cooperación reforzada para el primer y tercer pilar, no incluyó esta posibilidad en el caso de la P.E.S.C., en una decisión cuando menos sorprendente⁴⁷. Niza subsanará, al menos parcialmente este "olvido" al contemplar la posibilidad del establecimiento de cooperaciones reforzadas en el ámbito de la P.E.S.C. cuando se refieran a la aplicación de una acción común o de una posición común y teniendo en cuenta además que "No podrán referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa"⁴⁸. Si bien las cooperaciones reforzadas tienen como objetivo fundamental la consecución de mayores cotas de integración que fuercen a

⁴⁵Párrafos extraídos del artículo 17 del tratado de Amsterdam y que, precisamente, serán suprimidos en la nueva redacción de este artículo del Tratado de Niza.

⁴⁶Posibilidad introducida como consecuencia de los nuevos artículos 27 A, 27 B, 27 C, 27 D y 27 E del T.U.E.

⁴⁷Como afirma Mariola URREA, la sorpresa que provocó esta decisión "vino alimentada no sólo por el hecho de que los propios documentos preparatorios de la C.I.G. de 1996 consideraban a la P.E.S.C. como un ámbito en el que necesariamente podrían ponerse en marcha mecanismos de flexibilidad, sino, especialmente, porque las propuestas de regulación del mecanismo de la cooperación reforzada presentadas a la citada C.I.G. contenían expresamente junto a una cláusula general y otras específicas para el ámbito del primer y del tercer pilar, una cláusula de habilitación para el ámbito de la P.E.S.C. (...) Puede resultar, incluso difícil de comprender esta opción del Tratado, máxime si se tiene presente que en los inicios de la C.I.G. el segundo pilar fue ampliamente considerado como un dominio natural para la cooperación reforzada"; en *La cooperación reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, Colex, 2002, pg. 300.

⁴⁸Artículo 27 B del T.U.E. Esta restricción fue una imposición realizada por Reino Unido, Suecia y Dinamarca que se opusieron radicalmente a la posibilidad del establecimiento de cooperaciones reforzadas que implicaran la utilización de recursos militares o que se refirieran a cuestiones militares o de defensa. *Vid.* ELORZA, J.; "La U.E. después de Niza" en *Política Exterior*, nº 79, 2001, pgs. 84 y ss.

la profundización del proceso de integración, en el caso de la P.E.S.C. la cooperación reforzada prevista en Niza pretende únicamente reforzar el grado de integración existente ya en este ámbito, de ahí la limitación establecida en cuanto al ámbito material de aplicación de esta cooperación reforzada⁴⁹.

También el Tratado de Niza procederá a la creación del Comité Político y de Seguridad⁵⁰ al que nos referiremos posteriormente cuando analicemos el marco organizacional de la P.E.S.D.

2.- La crisis de Kosovo y la progresiva configuración de la P.E.S.D.

2.1. Saint Malo, Washington y Amsterdam, las bases sobre las que se sustenta la P.E.S.D.

La P.E.S.D. que nos ocupará en lo sucesivo emerge como una realidad al margen del T.U.E. a partir del Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, como una derivación complementaria de la P.E.S.C. El salto cualitativo hacia la operatividad en materia de seguridad y defensa será una consecuencia derivada de la conflictividad internacional, y más precisamente en el Viejo Continente, y de los desafíos a los que la Unión se verá sometida en esos años. El agravamiento sostenido de la crisis de Kosovo a lo largo de 1998 y la posterior intervención militar de la O.T.A.N. iniciada el 24 de marzo de 1999, y el sonrojante para Europa nivel de dependencia de Estados Unidos (mucho más elevado que el evidenciado en 1994 en Bosnia), "creó una sensación de urgencia y empujó a los europeos a tomar una serie de decisiones que permitan traducir su peso económico en influencia militar"⁵¹. Esta crisis supuso la toma de conciencia de que la situación militar europea era insostenible si se quería preservar cierta capacidad de intervención autónoma en conflictos que afectasen a los intereses europeos o su territorio, aunque EE.UU.

⁴⁹Apreciación que tomamos de Mariola URREA, *op. cit.*, pg. 318. Para profundizar en la cooperación reforzada contemplada tras la reforma de Niza, *vid.* también: MANGAS MARTÍN, A.; "Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza" en MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (Coord.); *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*, Madrid, Colex, 2002, pgs. 67 y ss. PONS RAFOLS, X.; "Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-junio, 2001, pgs. 145 y ss. RODRIGUES, S.; "Le Traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union Européenne" en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 444, 2000, pgs. 11 y ss.

⁵⁰Artículo 25 del T.U.E. El COPS sustituirá al anterior Comité Político, asumiendo sus funciones además de adoptando otras nuevas.

⁵¹STADEN, A.V. y KREEMERS, B.; "Hacia una política de seguridad y defensa europea" en *Política Exterior*, nº 76, 2000, pg. 95.

decidiese no intervenir⁵². Como afirma Alyson J.K. Bailes, antigua directora política de la U.E.O., "Kosovo fue sin duda lo que lo cambió todo. Las diversas fases de la crisis en 1998 y 1999 volvieron a subrayar el papel esencial de la O.T.A.N. (...). Pero los mismos acontecimientos también elevaron la frustración europea hasta un punto crítico, tanto por las dificultades en expresar una voluntad política clara y hacer oír una voz fuerte en estos conflictos, cuanto por los inadecuados medios militares que podía aportar -a pesar de gastar en conjunto dos tercios del gasto americano en defensa-"⁵³.

Podemos señalar tres hitos fundamentales que sentarán las bases para la configuración silenciosa e inusualmente celérica de la P.E.S.D.:

1.- la Cumbre franco-británica de Saint Malo de 4 de diciembre de 1998. Protagonizada por Tony Blair y Jacques Chirac, en esta Cumbre el Reino Unido abandona su tradicional resistencia a la cooperación en materia de defensa en el marco de la U.E. En la Declaración sobre la Defensa Europea acordada en Saint Malo⁵⁴ las dos partes establecieron escueta pero significativamente que "La Unión debe disponer de una capacidad autónoma de acción, apoyada por fuerzas militares creíbles, con los medios necesarios y dispuesta a responder a las crisis internacionales. La Unión debe tener las estructuras apropiadas para tomar decisiones y llevar a cabo una acción militar, donde la O.T.A.N. no esté comprometida. Europa necesita fortalecer sus fuerzas armadas para que pueda reaccionar rápidamente ante los nuevos riesgos" para concluir que "Estamos decididos a unir nuestros esfuerzos para permitir que la Unión alcance sus objetivos". En definitiva, la Declaración franco-británica apuesta decididamente por dotar a la Unión Europea de una capacidad autónoma de actuación militar, allí donde la O.T.A.N. no evidencie voluntad de intervención, y supone un cambio cualitativo estratégico respecto a la tradicional posición británica en esta materia⁵⁵.

⁵²Una visión pormenorizada de la influencia que la crisis de Kosovo tuvo en el desarrollo de la P.E.S.D. puede obtenerse en VIÑAS, A.; "La Unión Europea y los Balcanes: problemas y perspectivas" en *Anuario CIDOB 1999*, pgs. 187 y ss.

⁵³BAILES, A.J.K.; ¿Una política de defensa y seguridad para Europa? en *Anuario Internacional CIDOB, 1999*, Barcelona, Cidob, 2000.

⁵⁴El texto de la Declaración sobre la Defensa Europea acordada en Saint Malo puede verse en "De Saint-Malo à Nice: les textes fondateurs de la défense européenne" en *Cahiers de Chaillot*, nº 47, Paris, Mai, 2001.

⁵⁵Algunos encuentran la razón para este significativo cambio británico en la necesidad del Reino Unido de adquirir cierto perfil europeo mediante la seguridad y defensa, una vez autoexcluido de la Unión Económica y Monetaria y del Euro. De este modo, el Reino Unido podría ejercer cierto liderazgo junto al eje franco-alemán. *Vid.* SERRA, N.; "El progreso de la política de defensa europea" en *Política Exterior*, nº 83, 2001, pg. 96. Para profundizar en el cambio de actitud del Gobierno británico *vid.* también BISCOP, S.; "Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense: de l'opposition au pragmatisme" en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 435, 2000, pgs. 73 y ss.

2.- El nuevo Concepto Estratégico de la O.T.A.N., adoptado en la Cumbre de Washington de abril de 1999, en el 50 Aniversario de la Alianza⁵⁶. Este documento que avanza en la metamorfosis de la Alianza iniciada ya en la Cumbre de Madrid de 1997, de una organización de defensa colectiva en la guerra fría (en base al artículo 5 del Tratado de Washington) a otra de seguridad, apoyará plenamente el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa -I.E.S.D.- dentro de la Organización atlántica entendiendo que reforzaría y complementaría a la Alianza Atlántica. Así, ésta acogerá favorablemente el nuevo impulso dado por el Tratado de Amsterdam al fortalecimiento de una política europea común de seguridad y defensa, todo ello con el objeto de compatibilizar una mayor autonomía europea en materia de seguridad y defensa, y el vínculo euroatlántico, lo que pone de manifiesto el compromiso de la Alianza con un enfoque cooperativo de la seguridad. Esta compatibilización exigiría, obviamente, un reforzamiento del nexo entre la O.T.A.N. y la U.E.O., y principalmente un reforzamiento de la capacidad operativa de esta última⁵⁷. La O.T.A.N. estima en este documento que para la realización de sus objetivos es indispensable un reparto equitativo de los papeles, riesgos y responsabilidades, entendiendo por tal que lo europeos asuman nuevas responsabilidades, en particular mediante el desarrollo de la I.E.S.D.⁵⁸

3.- El Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, con las disposiciones que contiene en materia de seguridad y defensa que hemos tenido oportunidad de ver anteriormente.

2.2. La rápida configuración progresiva de la P.E.S.D.: Colonia, Helsinki, Feira.

La P.E.S.D. irá perfilándose en los sucesivos Consejos Europeos que, sistemáticamente, irán aprobando una serie de informes elaborados bajo la responsabilidad de las sucesivas Presidencias y que sólo muy limitadamente se han convertido en actos jurídicamente vinculantes; no por ello, exentos de una muy efectiva voluntad política de ir configurando

⁵⁶Momento en el que se produce también el ingreso en la Organización de Polonia, Hungría y la República Checa.

⁵⁷*Vid.* entre otros, WALCH, J.; "L'eupéisation de l'OTAN" en *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 407, 1997.

⁵⁸CARACUEL, M^a. A.; *Los cambios de la OTAN (...) op. cit.* ; pg. 115 y ss. Según afirma la autora más adelante, la I.E.S.D. "es un concepto que carece de definición jurídica o política concreta. En líneas generales, se puede definir como la formulación de la política de seguridad y defensa en el marco de las instituciones europeas y el fortalecimiento del pilar europeo de la OTAN con el fin de alcanzar una mayor responsabilidad europea en estas materias" (pg. 250). Sobre este concepto *vid.* también ARTEAGA, F.; *La identidad europea de seguridad y defensa. El pilar estratégico de la Unión*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1999.

cada vez más sistemáticamente un complejo entramado que ha acabado conformando eso que llamamos hoy la Política Europea de Seguridad y Defensa.

El Consejo Europeo de Colonia (3 y 4 de junio de 1999, esto es, momento en que se está desarrollando todavía la operación de la O.T.A.N. sobre Kosovo) respaldó y asumió la Declaración de Saint Malo y propugnó, además, la transferencia de funciones de la U.E.O. a la U.E.⁵⁹ Colonia no deja lugar a dudas sobre las intenciones inmediatas de la U.E. en cuanto al desarrollo de su P.E.S.D. como un instrumento que refuerce la P.E.S.C., para cuyo objetivo "es preciso tener la necesaria capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares dignos de crédito y por órganos decisorios adecuados (...). Por consiguiente, debemos concentrar nuestro empeño en lograr que la U.E. disponga de los recursos necesarios (incluidos los militares) y estructuras adecuadas para que la U.E. pueda decidir de forma eficaz en la gestión de crisis dentro del marco de las misiones de Petersberg. Es en este ámbito donde urge más una capacidad de acción europea. La creación de una capacidad militar de la U.E. para la gestión de crisis debe considerarse como una actividad enmarcada en la P.E.S.C. y como un aspecto de definición progresiva de una política común de defensa (...)"⁶⁰. Desde el punto de vista institucional se crearán ahora los órganos políticos y militares encargados de materializar la P.E.S.D.⁶¹; estos son: Comité Político y de Seguridad -C.O.P.S., único órgano, por cierto que tendrá reconocimiento expreso en los Tratados, tras la reforma de Niza-⁶², Comité Militar -

⁵⁹Vid. ECHEVARRIA, C.; "El tándem U.E./U.E.O. y las operaciones de paz" en *Tiempo de Paz*, nº 56, 2000, pg. 38 y ss. El 13 de noviembre de 2000 en su reunión de Marsella, el consejo de la U.E.O. compuesto por los 10 países miembros decidió el cese operativo de la Organización. Como vimos anteriormente, el Tratado de Niza tomará nota de la práctica desaparición de la U.E.O. Esta, en cualquier caso, no ha sido formalmente disuelta, sino que se mantiene como una estructura "durmiente" encargada de velar por el artículo V del Tratado de Bruselas que le dió origen que incluye el compromiso de la legítima defensa colectiva y asistencia mútua. También permanece la Asamblea parlamentaria de la U.E.O.

⁶⁰Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999.

⁶¹Como veremos en las próximas páginas, estos órganos son esbozados en este Consejo Europeo de Colonia, serán concretados en cuanto a su naturaleza, composición y funciones en el Consejo Europeo de Helsinki y su configuración definitiva se producirá en el Consejo Europeo de Niza.

⁶²Vid. artículo 25 del T.U.E. Órgano auxiliar del Consejo reunido permanentemente en Bruselas y compuesto por altos funcionarios o embajadores representantes nacionales, tiene como misión hacer un seguimiento permanente de la situación internacional y contribuir así a la definición de la política exterior de la Unión mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo; ejercerá además el control político y la dirección estratégica de las operaciones militares de gestión de crisis. Es además el órgano preferente para el diálogo con la OTAN y los aliados que no sean miembros de la U.E. Es el órgano central de la PESD, cuyo protagonismo se acentúa aún más en situaciones de crisis.

C.M.⁶³-, y un Estado Mayor de planeamiento o Estado Mayor Militar de la Unión -E.M.⁶⁴.-; así como un Centro de Satélites y un Instituto de Estudios sobre la Seguridad⁶⁵.

El siguiente paso se dará en la Cumbre de Helsinki⁶⁶ (10 y 11 de diciembre de 1999) en la cual los Estados miembros se comprometen, sobre la base de aportaciones voluntarias, a disponer a más tardar en 2003, de un contingente militar autónomo desde el punto de vista militar y logístico de 60.000 efectivos -Fuerza de Reacción Rápida- capaz de ser desplegado en un plazo máximo de 60 días y susceptible de ser mantenido en el teatro de operaciones durante al menos un año para asumir toda la gama de Misiones Petersberg. Hay que dejar claro que, con estos recursos militares, la U.E. nunca ha pretendido constituir un ejército europeo susceptible de rivalizar con la O.T.A.N., sino dotarse de instrumentos y medios necesarios para desarrollar operaciones militares de gestión de crisis, allí donde la O.T.A.N. no estuviese involucrada, idea que reiteraremos posteriormente. El Consejo de Helsinki también decidirá dotar de permanencia a los órganos militares y políticos decididos en el Consejo de Colonia⁶⁷. Helsinki representa por lo tanto, "la más clara visualización de la voluntad política de generar una P.E.S.D. realmente operativa"⁶⁸.

Definido el andamiaje militar en Helsinki, el Consejo Europeo de Santa María de Feira (19 y 20 de junio de 2000) procederá a dotar a la U.E. de un mecanismo de gestión no militar de crisis para coordinar y hacer más eficaces los medios y recursos civiles: principalmente, policía civil, asistencia humanitaria, rehabilitación administrativa y jurídica, observatorio

⁶³ Máxima autoridad militar en el seno del Consejo de la U.E., compuesto por los Jefes de Estado Mayor de las fuerzas armadas de los Estados Miembros, proporciona información militar (es el principal asesor en materia militar para el Alto Representante de la PESC), envía recomendaciones al COPS y asegura la dirección militar del Estado Mayor de planeamiento o Estado Mayor de la Unión. En consecuencia, ejercerá la dirección militar de todas las actividades militares que se lleven a cabo en el marco de la U.E. Será también el foro de consulta y cooperación militar entre los Estados miembros de la U.E. en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis.

⁶⁴Órgano encuadrado en la Secretaría del Consejo dependiendo directamente del Alto Representante de la PESC, en tiempos de no crisis se encarga de preparar y desarrollar los ejercicios de las fuerzas multinacionales; se encargará también de la alerta temprana de crisis, evaluación de la situación y de la planificación estratégica de las misiones Petersberg. Funcionalmente queda subordinado al C.M. quien desempeña su dirección militar. Se compone de personal militar destacado por los Estados miembros en comisión de servicios.

⁶⁵Estos dos instrumentos no eran nuevos, sino que se traslada su pertenencia de la U.E.O. a la U.E. Ambos instrumentos tendrán personalidad jurídica propia (DOCE L 200, 25.07.2001, pgs. 1 y ss.).

⁶⁶Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999.

⁶⁷En consecuencia, el COPS se crea por Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 (*Vid.* DOCE L 27, de 30.01.2001); el C.M. comenzó sus trabajos el 9 de abril de 2001 (DOCE L 109, de 19.04.2001); el E.M. se constituyó formalmente el 6 de junio de 2001 (DOCE L 181, de 4.7.2001).

⁶⁸ALVAREZ VERDUGO, M.; *La política de seguridad y defensa (...), op. cit.*, pg. 202.

de derechos humanos y observatorio electoral. Es la dimensión civil de la P.E.S.D.⁶⁹ que evidencia la amplia comprensión e interpretación que tiene la U.E. en materia de gestión de crisis⁷⁰. Las fuerzas armadas, por sí solas, son insuficientes para restablecer la paz en zonas de guerra o situaciones de crisis y asegurar la reconstrucción de las sociedades afectadas. Es indispensable la incorporación de otros elementos más cercanos al orden público y la construcción del estado de derecho para evitar un nuevo enfrentamiento militar -policía civil que ayude a la defensa efectiva de los derechos y libertades de todos los ciudadanos, reconstrucción de las instituciones y fortalecimiento de la Administración civil del Estado, restablecimiento del orden democrático respetuoso con los derechos de las minorías y de las libertades fundamentales, lo que exige la presencia de jueces, administradores, etc. que posibiliten la eficacia de los programas de reconstrucción económica y social-. Se requiere de una aproximación integrada a los conflictos, incorporando todos estos elementos; vemos por lo tanto una complementariedad entre los instrumentos creados por Helsinki y los que crea ahora Santa María de Feira, ambos dos, medios militares y medios no militares respectivamente, completan la doble dimensión de la P.E.S.D. Como en el caso de las capacidades militares, ahora también el sistema de reclutamiento de las capacidades civiles se basa en la cooperación voluntaria de los Estados y su capacidad para decidir qué medios no militares propios son susceptibles de ser puestos a disposición de una eventual operación de la U.E.⁷¹

2.3. La Cumbre de Niza: el espaldarazo definitivo a la P.E.S.D.

El Consejo Europeo de Niza (7, 8 y 9 de diciembre de 2000) que dará nombre a la última, hasta la fecha, modificación de los Tratados, pasará también a la historia de la P.E.S.D. como uno de sus hitos fundamentales; pero no precisamente por las reformas introducidas en el Tratado sino por los avances que se producen fundamentalmente al margen de éstas. Efectivamente el Informe de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza sobre la P.E.S.D.

⁶⁹Concretamente el Consejo de Santa María de Feira se fija como objetivo para 2003 ser capaces de desplegar 5000 agentes de policía para una gestión de crisis internacional en un plazo limitado, de forma que los 1000 primeros agentes deberían estar disponibles en 30 días. *Vid.* Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Santa María de Feira de 19 y 29 de junio de 2000.

⁷⁰*Vid.* PAZ Y AGUERAS, J.M.; "El papel de la Unión Europea en la gestión civil de crisis" en *Tiempo de Paz*, nº 65, 2002, pgs. 116 y ss.

⁷¹El 16 de mayo de 2002 se celebró la conferencia de oferta interestatal de capacidades no militares, cuyos resultados ya permitieron afirmar que se habían conseguido los objetivos diseñados en Santa María de Feira. *Vid.* Consejo Europeo de Laeken, Informe de la Presidencia sobre la PESD, Anexo III.

dará lo que la literatura especializada ha calificado como el "espaldarazo definitivo" a la P.E.S.D. o "uno de sus hitos fundamentales en el proceso de construcción de la P.E.S.D."⁷²

El Informe aprobado por el Consejo Europeo de Niza que pone punto final al semestre de presidencia francesa, no lo olvidemos, proporciona una visión de conjunto del contenido, alcance y objetivos de la P.E.S.D. Es el documento más sistemático acerca de la P.E.S.D. de todos los que se han elaborado hasta la fecha⁷³. En su primer párrafo introductorio señala nitidamente cuáles son los objetivos de la P.E.S.D. así como su doble y peculiar naturaleza, militar y civil⁷⁴. Enfatizando la importancia de desarrollar una capacidad autónoma "para iniciar y guiar operaciones militares bajo la dirección de la U.E. en respuesta a crisis internacionales", el Informe de la Presidencia en Niza apuesta por la relevancia que sigue teniendo la O.T.A.N. como instrumento para la defensa colectiva de sus miembros⁷⁵.

Quizá el aspecto más espectacular del Informe de la Presidencia aprobado en Niza se refiere al compromiso sobre el desarrollo de las capacidades militares previstas ya en Helsinki, concretamente la Fuerza de Reacción Rápida a cuya existencia se dará luz verde en este Informe. Mejor dicho, lo que queda comprometido en Niza es un "catálogo de

⁷²Valoraciones respectivas de HERRERO DE LA FUENTE, A.A.; "La política exterior y de seguridad común (...) *op. cit.* pg. 63 y GONZALEZ ALONSO, L.N.; La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza", *op. cit.* pg. 197. Este autor, no obstante, se hace eco también de otra valoración del momento alcanzado en Niza, calificándolo como "el inicio de la hora de la verdad, el punto a partir del cual el proyecto tendrá que concitar realmente la voluntad política de los Estados miembros para afrontar los auténticos problemas que suscita la articulación de una P.E.S.D. plenamente operativa y autónoma", pg. 199.

⁷³Quizá sea necesario recordar ahora que la P.E.S.D. se ha ido configurando, como hemos visto, al margen de los Tratados como consecuencia de impulsos sucesivos aportados por las Presidencias de turno respectivas que sometían a aprobación de los Consejos Europeos sendos Informes sobre la materia. Así ocurrió en Colonia, Helsinki, Santa María de Feira,... así las cosas, queremos llamar la atención sobre el hecho de que será precisamente la Presidencia francesa la que, sin desaprovechar la oportunidad que le brinda su turno semestral, presentará el informe más determinante hasta el momento en la configuración y evolución de la P.E.S.D.

⁷⁴"(...) dotar a la U.E. de los recursos necesarios para desempeñar plenamente su papel en la arena internacional y asumir su responsabilidad ante las crisis, añadiendo a los instrumentos de los que ya dispone, una capacidad autónoma de decisión y actuación en el ámbito de la seguridad y la defensa. Ante las crisis, la especificidad de la Unión reside en su capacidad de movilizar una amplia gama de recursos e instrumentos tanto civiles como militares, que le otorga una capacidad global de gestión de crisis y de prevención de conflictos, al servicio de los objetivos de la política exterior y de seguridad común". *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Niza, 7, 8, 9 de Diciembre de 2000. Anexo VI, Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa.*

⁷⁵Literalmente se afirma que la P.E.S.D. "no implica la creación de un ejército europeo. La utilización de recursos nacionales de los diferentes Estados miembros en operaciones de este tipo se basará en sus decisiones soberanas. Para los Estados miembros en cuestión, la O.T.A.N. sigue siendo la piedra angular de la defensa colectiva de sus miembros, y seguirá desempeñando un importante papel en la gestión de crisis. El desarrollo de la Política Europea Común de seguridad y defensa contribuye a la vitalidad de un vínculo transatlántico renovado (...)"

fuerzas" o "catálogo de capacidades militares" acordado por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa en la Conferencia de Compromiso de capacidades militares celebrada en Bruselas el 20 de noviembre de 2000. Entonces se acordaron compromisos nacionales concretos de contribuciones militares de los diferentes Estados miembros (además de compromisos de otros Estados de la O.T.A.N. pero no miembros de la U.E. así como otros países que en aquel entonces negociaban su adhesión a la U.E.), susceptibles de ser empleadas bajo mandato de la U.E. en operaciones de gestión de crisis, de acuerdo a dotar de operatividad los objetivos fijados en el Consejo Europeo de Helsinki. Es decir, no se trata de la creación de un ejército europeo, sino del compromiso voluntario de los Estados de contribuciones conducentes a la creación de una fuerza de reacción rápida susceptible de ser utilizada bajo mandato de la U.E.⁷⁶ Tras esta Conferencia de Compromisos de capacidades militares de Bruselas de noviembre de 2000 se han celebrado otras dos el 19 de noviembre de 2001 y el 19 de mayo de 2003, dotando así de contenido al mecanismo previsto de evaluación de las capacidades militares y al plan de acción para el fortalecimiento y actualización de dichas capacidades militares.

También Niza se referirá al compromiso de capacidades civiles para la gestión de crisis, como aspecto complementario de las dos dimensiones, civil y militar, de la P.E.S.D. Dimensión prevista en el Consejo Europeo de Feira, se refiere a cuatro sectores prioritarios: policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, fortalecimiento de la Administración civil, protección civil.

⁷⁶El contingente comprometido alcanza "una reserva de más de 100.000 personas y de unos 400 aviones de combate y unos 100 buques, reserva que permite atender a todas las necesidades definidas para realizar las diferentes misiones de gestión de crisis que se inscriben en el objetivo general". *Vid.* "Declaración de Compromiso de Capacidades Militares", en Anexo I, del *Informe de la Presidencia del Consejo de Niza, doc. cit.* Hay que señalar, sin embargo, que este contingente se nutre fundamentalmente de cuerpos plurinacionales ya existentes con anterioridad, las denominadas "Eurofuerzas" que se han ido desarrollando en la última década en el marco de la U.E.O.: Euroejército (creado en 1992 a iniciativa de Francia y Alemania, al que se añaden posteriormente fuerzas militares de Bélgica, España y Luxemburgo); la Eurofuerza Naval de Reacción o EUROMARFOR; la Fuerza Anfibia anglo-holandesa; la Fuerza anfibia hispano-italiana, etc. *Vid.* GONZALEZ ALONSO, L.N., "La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza", *op. cit.* pg. 212 y 213. De acuerdo con este autor, la capacidad de reacción rápida adoptada en Niza, no representa más que "(...) el punto de partida de un proceso de largo alcance que debería traducirse en los próximos años en un notable fortalecimiento de las mismas". (pgs. 213 y 214). Más adelante, este autor observa que "los Gobiernos de los Estados miembros no han cedido en modo alguno el control sobre los recursos militares puestos a disposición de la U.E. para la gestión de crisis: cada vez que se produzca una misión concreta la participación de unidades nacionales dependerá de la decisión soberana del Estado miembro al que pertenezcan. Podría darse el caso entonces de que, aun existiendo acuerdo de principio acerca de la realización de una operación determinada, algo ya de por sí difícil, no se consiguiese reunir los recursos necesarios para llevarla a cabo" (pgs. 226 y 227)

Se definirá igualmente ahora la composición, competencias y funcionamiento de los diferentes órganos políticos y militares creados para la instrumentación completa de la P.E.S.D. y que venían funcionando desde hacía aproximadamente un año con carácter provisional; estos son, Comité Político y de Seguridad, concebido como "clavija maestra" de la P.E.S.D.⁷⁷, Comité Militar de la Unión Europea y Estado Mayor de la Unión Europea⁷⁸.

Por otra parte, el desarrollo de una capacidad operativa autónoma por parte de la U.E. tendrá como consecuencia la práctica desaparición "real", aunque no formal, de la U.E.O.⁷⁹, lo que queda "certificado" también en este Informe de Niza.⁸⁰

El Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001) adoptó la Declaración de Operatividad de la P.E.S.D. una vez que la U.E. consiguió alcanzar el objetivo definido en Helsinki dos años antes⁸¹. Si bien las capacidades militares eran notables, no podía decirse lo mismo de la inteligencia militar y de las posibilidades en el campo del transporte estratégico, dimensiones ambas en las que la U.E. debía afrontar unas limitaciones críticas. Esa es la principal razón por la que esta Declaración de Operatividad incluye un apartado

⁷⁷Expresión que utiliza el propio texto del documento aprobado en Niza; *vid.* Anexo III sobre "Comité Político y de Seguridad" del *Informe de la Presidencia, doc. cit.*

⁷⁸Según comentamos anteriormente ahora se procederá a la configuración definitiva de estos órganos que fueron concebidos en el Consejo Europeo de Colonia.

⁷⁹*Vid.* apartado V del Informe aprobado por el Consejo Europeo de Niza titulado "La incorporación a la U.E. de las funciones adecuadas de la U.E.O.". *Vid.* además la nueva redacción del artículo 17 del T.U.E. donde desaparecen las menciones a la U.E.O.

⁸⁰Como vimos anteriormente, se pasa de un enfoque que parecía concluiría con la integración de la U.E.O. en la U.E. a la práctica desaparición de la primera, lo que puede suscitar algunas reservas. En palabras de Julio JORGE URBINA, "este rápido desmantelamiento de la U.E.O. nos suscita la cuestión de si no ha existido un cierto apresuramiento por parte de los Estados miembros al relegar a esta organización de la articulación de la P.E.S.D. cuando aún no se han consolidado las nuevas estructuras de seguridad y defensa en el seno de la U.E."; en "Reflexiones en torno a la configuración de una Política de Seguridad y Defensa en el seno de la Unión Europea" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 10, 2001, pg. 455.

⁸¹"Gracias a la continuación del desarrollo de la P.E.S.D., al fortalecimiento de sus capacidades, tanto civiles como militares, y a la creación en su seno de las estructuras adecuadas, la Unión es ya capaz de conducir operaciones de gestión de crisis. El desarrollo de los medios y capacidades de los que dispondrá la Unión le permitirá asumir progresivamente operaciones cada vez más complejas (...). La U.E. ha establecido unas estructuras y procedimientos de gestión de crisis que le permiten analizar y planificar y, allí donde la O.T.A.N. no intervenga como tal, lanzar y conducir operaciones militares de gestión de crisis". "Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa", Anexo II de las *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. *Vid.* también SOLANA, J.; "La politique européenne de sécurité et de défense (P.E.S.D.) est devenue opérationnelle" en *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 452, 2001.

en el que se refiere a la necesidad de concluir unos acuerdos con la O.T.A.N. en materia de planeamiento operativo⁸².

El acuerdo definitivo entre la O.T.A.N. y la U.E. se producirá con motivo de la Cumbre de Praga de Noviembre de 2002, que posibilitará el Acuerdo de Asociación Estratégica entre la U.E. y la Alianza Atlántica de 16 de diciembre de 2002, los denominados Acuerdos Berlin-Plus⁸³. Estos Acuerdos permiten la utilización de infraestructuras de planificación y de mando de la Alianza Atlántica en el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) para la planificación de operaciones militares de la U.E.; es decir, se garantiza el acceso de la U.E. a los recursos y estructuras de la O.T.A.N. El compromiso sobre los contenidos del Acuerdo Berlín-Plus se materializará y oficializará mediante intercambio de cartas entre el Secretario General de la O.T.A.N. y el Alto Representante de P.E.S.C. el 17 de marzo de 2003.

Así las cosas, lo único que restaba ya para poder hablar de una verdadera operatividad de la P.E.S.D. era disponer de una doctrina propia acerca de la utilización de estos recursos, es decir, contar con una Estrategia propia de la U.E.; esto lo proporcionará el documento Solana, titulado "Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad" aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003, y cuyo contenido y análisis nos ocupará más adelante.

En cualquier caso, cuando hablamos de plena operatividad de la P.E.S.D. o de que ésta es ya una realidad, podríamos caer en el error de confundir su verdadera dimensión y objetivos; y éstos no son la defensa militar del territorio de la Unión. Dicha tarea queda reservada a los propios Estados miembros así como a su alianza defensiva O.T.A.N. Aunque la P.E.S.D. opera sin duda en el ámbito de la defensa, su naturaleza se refiere más

⁸²"La Unión tiene la intención de ultimar los acuerdos de seguridad con la O.T.A.N. y concluir los acuerdos sobre la garantía de acceso al planeamiento operativo de la Alianza, la presunción de disponibilidad de medios y capacidades predeterminados de la O.T.A.N. y la definición de una serie de opciones de mando puestas a disposición de la Unión. Estos acuerdos son esenciales para la P.E.S.D. e incrementarán de manera significativa las capacidades disponibles de la Unión" en "Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa", *doc. cit.*

⁸³Denominados así por la referencia que supone a modo de antecedente, los primeros acuerdos entre la O.T.A.N. y la U.E.O. alcanzados en la capital alemana en 1996. Sobre los Acuerdos Berlin-Plus *vid.* Comunicado de prensa del Secretario General de la O.T.A.N. nº (2002) 140 del 13 de diciembre de 2002 (en <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-140e.htm>). El Consejo Europeo de Copenhague, se hace también eco del acuerdo en Conclusiones de la Presidencia, Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, pg. 7: "El Consejo Europeo ha felicitado a la Presidencia y al Secretario General/Alto Representante, D. Javier Solana, por sus esfuerzos, que han permitido llegar a un acuerdo global con la O.T.A.N. sobre todos los dispositivos permanentes pendientes entre la U.E. y la O.T.A.N. en plena consonancia con los principios acordados en reuniones anteriores del Consejo Europeo y con las decisiones tomadas en el Consejo Europeo de Niza".

al "proceso de construcción de unas capacidades militares europeas, o aún mejor, de las capacidades de intervención en áreas de crisis"⁸⁴.

3.- La U.E. una potencia civil con capacidades militares crecientes.

3.1. La naturaleza civil de la U.E. como actor internacional.

La U.E. está desarrollando una capacidad autónoma de actuación e influencia creciente en la Sociedad Internacional; pero contrariamente a las formas "tradicionales" de intervención, su influencia no deriva de su capacidad militar. Sus instrumentos de intervención son más cercanos a la influencia política, económica y comercial. Es por ello que comúnmente es caracterizada como potencia o actor civil, esto es, aquel actor internacional que renuncia al empleo prioritario de capacidades militares para intervenir en la Sociedad Internacional. Sin embargo, "los europeos también han aprendido de la experiencia que como potencia civil puntualmente pueden necesitar recurrir a otros medios de persuasión en un mundo formado por algo más que Estados posmodernos"⁸⁵. Esa es la razón por la que, si la U.E. ambiciona jugar un papel relevante en la Sociedad Internacional, ha de disponer tanto de recursos civiles -son los prioritarios- como de recursos militares dispuestos a ser utilizados ocasionalmente.

La P.E.S.D. presenta, según hemos visto, una doble naturaleza que incluye tanto capacidades militares como civiles, en coherencia con las necesidades y características de la realidad actual. Pues no podemos soslayar el hecho de que cada vez asistimos con más frecuencia a complejas crisis multiformes inter o intraestatales -y "crisis" no siempre es igual a "guerra"- para cuya solución el empleo de la fuerza puede revelarse ineficiente y caduco, resultando de mayor importancia otras estrategias de prevención para enfrentar problemas cuya solución depende en mayor medida de factores políticos, económicos, sociales, culturales, religiosos, etc., que de acciones militares⁸⁶. Todo esto es lo que supone el "concepto global de intervención exterior" que ha de caracterizar la P.E.S.D.⁸⁷ El modelo europeo de intervención implica una visión más amplia para la gestión de crisis que la

⁸⁴CORIO, M.; "Aspectos militares de la gestión de crisis en el marco de la P.E.S.D." en *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, 2003, pgs. 352 y 353.

⁸⁵TSOUKALIS, L.; *¿Qué Europa queremos?. Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*. Barcelona, Paidós, 2004, pgs. 235 y 236.

⁸⁶BUZELAY, A. et VIGNES, D.; "L'Union Européenne au-delà de la riposte armée. De la prévention des crises à leur gestion civile" en *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 452, 2001, pgs. 608 y ss.

⁸⁷*Vid.* SOLANA, J.; "Desafíos de la defensa europea" en *Política Exterior*, nº 79, 2001, pg. 77.

estrictamente militar. La actuación en una crisis no finaliza con la separación física militarmente ejecutada -"imposición de la paz"-, sino que la reconstrucción de la administración civil posterior es un componente ineludible de una actuación de estas características⁸⁸. La P.E.S.D. no es una política de defensa en sentido clásico, sino algo distinto porque no tiene como objetivo la defensa a ultranza de unos pretendidos "intereses nacionales", sino mejorar y reforzar los mecanismos multilaterales de gobernanza global principalmente en el marco de las Naciones Unidas; por ello incluye capacidades militares, pero también civiles. Y por eso, la U.E. interviene en la sociedad internacional con otros instrumentos, además de los propiamente derivados de su política exterior y de seguridad común, en que se incluye la P.E.S.D. La P.E.S.D. se concibe como un instrumento más, complementario y sinérgico con todo el abanico de instrumentos de que dispone la U.E. en materia de acción exterior⁸⁹.

La capacidad de la U.E. como actor internacional no puede derivarse únicamente de su, aunque creciente, limitada aún por mucho tiempo capacidad militar. El elemento más definitorio y peculiar de su actuación exterior no es, precisamente el militar, sino que, de acuerdo con su propia naturaleza, su intervención exterior creciente es consecuencia de que "explota su potencial económico y comercial, defiende un modelo de sociedad, se transforma y evoluciona según el cambio de la sociedad internacional (...). Cuando se defiende que la Política Exterior Común es un fracaso porque la Unión no cuenta con una verdadera política de defensa que sirva de disuasión, se siguen tesis algo obsoletas que no son [enteramente] aplicables al mundo de hoy en que lo militar no es la única fuente de distribución de poder (...). La política exterior de la Unión gira en torno a ejes como los derechos humanos y la democracia, la economía de mercado y la regionalización, es decir, trata de exportar al mundo su propio modelo de valores, de organización de la economía y de la política"⁹⁰. En definitiva, la U.E. es un actor singular, con una forma de actuación singular, consecuencia de su propia naturaleza también singular forjada para desterrar para

⁸⁸Por ejemplo, para el resultado final exitoso de la operación es tan, o más importante, la labor de un exalcalde español como administrador de Mostar que la de las tropas que habían separado a los contendientes previamente. *Vid.* SERRA, N: "El progreso de la política de defensa europea", en *Política Exterior*, nº 83, 2001, pg. 104.

⁸⁹Como afirma GONZALEZ ALONSO, "el objetivo fundamental de la P.E.S.D. consiste en completar el arsenal de instrumentos de acción exterior de la U.E. dotándola de plena capacidad para la gestión de conflictos. De tal suerte que ésta pueda explotar al máximo sus potencialidades y el valor añadido que su intervención comporta en este ámbito en relación con la de otros actores tradicionales" en "De las declaraciones a los hechos (...)", *op. cit.*, pg. 659.

⁹⁰ALDECOA LUZARRAGA, F.; *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos, op.cit.*, pg. 387.

siempre una secular experiencia histórica de enfrentamientos desgraciadamente no tan singular⁹¹.

Para valorar la naturaleza de la U.E. como actor internacional, hemos de considerar que la Unión a 25 representa una muy importante realidad geopolítica con una posición primordial por dimensión, demografía, intereses, historia y voluntad política de autoafirmación⁹². En términos económicos comparativos, la U.E. es equiparable a EE.UU. al representar casi el 30% del PIB mundial, siendo además, el primer socio comercial del mundo, con fuertes nexos comerciales en todas las regiones; además, no debemos soslayar la dimensión internacional del Euro como instrumento de reserva mundial en competencia directa con el dólar y el yen, y su protagonismo creciente en las transacciones internacionales⁹³, sin olvidar que el "área Euro" no se limita a los 12 países integrantes de la moneda común⁹⁴, sino que su influencia se extiende al resto de la U.E., la cuenca mediterránea y la zona africana del franco principalmente⁹⁵, lo que hace un total de casi 40 Estados y más de 1000 millones de personas (de la misma forma que la influencia directa del dólar se extiende también a América Latina)⁹⁶.

⁹¹En palabras de Jim CLOSS, "Los europeos tienen el sentimiento creciente de ser portadores de un mensaje propio en un mundo que se hace multipolar (...). La Unión misma es la encarnación de un mensaje de reconciliación y cooperación entre pueblos. No es y no puede ser una potencia arrogante imbuida de la superioridad de su civilización, porque es el fruto de la voluntad de los europeos de exorcizar los demonios de su pasado y de la barbarie que ha hecho estragos sobre este continente. Europa, por otra parte, es portadora de un modelo de sociedad que sin ser monolítico, se caracteriza por una conciencia social pronunciada, atención a las cuestiones medioambientales, el rechazo a la pena de muerte (...). El multilateralismo corresponde a su experiencia propia fundada sobre el derecho y el respeto de los intereses de todos"; en "L'Union a-t-elle besoin d'une politique européenne de sécurité?" en *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 452, 2001, pg. 582.

⁹²Vid. SCHMIDT, H.; *La autoafirmación de Europa. Perspectivas para el siglo XXI*. Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 2002.

⁹³En términos de comercio mundial, el área Euro ocupa la primera posición en el mundo, al generar el 19.5% de las exportaciones mundiales, frente al 15% de EE.UU. y el 8.5% de Japón; aunque el 54 % de las transacciones comerciales del mundo sigan liquidándose todavía en dólares, siendo especialmente significativas las de hidrocarburos (el euro necesita todavía ciertas dosis de estabilidad sostenida para inspirar más confianza en el tráfico internacional; pero estamos en ese camino). En las transacciones de naturaleza financiera, sin embargo, la implantación del Euro como moneda de referencia ha resultado mucho más exitosa superando a las emisiones realizadas en la divisa estadounidense. Vid. TORIBIO, J.J.; "La influencia del euro como moneda internacional" en *Política Exterior*, nº 76, 2000, pgs. 84 y ss.

⁹⁴Además de otros seis Estados o territorios autónomos que lo utilizan como moneda propia: Montenegro, Kosovo, Mónaco, Vaticano, Andorra y San Marino.

⁹⁵Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo, Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Islas Comores y Cabo Verde.

⁹⁶Vid. ANGEL, B.; "Le développement international de l'Euro" en *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 456, 2002, pgs. 148 y ss.

Para completar la dimensión civil de la U.E. como potencia global tenemos también que considerar que la Unión es la mayor proveedora mundial de ayuda al desarrollo (aproximadamente un 54% de la ayuda pública al desarrollo en el mundo pertenece a la U.E.); la principal defensora del multilateralismo en sus variadas dimensiones (derechos humanos, medio ambiente, justicia penal internacional, ayuda humanitaria, régimen de no proliferación, etc.). En cuanto a la participación sobre el terreno en la gestión de crisis, hemos también de recordar que la mitad de las tropas destacadas en Afganistan son europeas; así como dos tercios de las destacadas en los Balcanes. Alrededor del 40% del presupuesto de la O.N.U. corresponde a la U.E., que es también la principal contribuidora a la financiación y el mantenimiento político de la Autoridad Palestina.

Como complemento a todo ello hay que señalar que la U.E. tiene una amplia experiencia en materia de intermediación y creación de relaciones de confianza con terceros Estados, así como en la prevención de conflictos⁹⁷. Así, su capacidad política le ha permitido la convocatoria de diferentes conferencias de negociación, ha actuado como mediador en numerosos conflictos y ha impulsado varias iniciativas para el arreglo pacífico de controversias y/o de consolidación de la paz, como evidencia por ejemplo su participación en el proceso de pacificación de Bosnia-Herzegovina derivado de los Acuerdos de Dayton⁹⁸. Por otra parte, las intervenciones militares iniciadas a partir de 2003, como veremos en el siguiente epígrafe, se enmarcan en un conjunto más amplio de instrumentos de actuación en la zona de intervención⁹⁹, buscando la sinergia entre estas operaciones así como otros programas y políticas comunitarias (por ejemplo, referido a la operación en Macedonia señalada anteriormente, el programa CARDS de ayuda humanitaria en favor de los Balcanes occidentales, adoptado en noviembre de 2000 y dotado de 4, 65 millones de euros para el periodo 2000-2006).

Como conclusión, nuevamente en palabras de Francisco ALDECOA, "En la sociedad internacional de la globalización un actor influye más si es competitivo y no tanto por su

⁹⁷Vid. GARCÍA PÉREZ, R.; "La política de prevención de conflictos en la Unión Europea" en *Tiempo de Paz*, nº 66, 2002, pgs. 127 y ss.

⁹⁸Vid. Acción común 95/545/PESC de 11-XII- de 1995 relativa a la participación de la U.E. en las estructuras de aplicación del acuerdo de paz para Bosnia y Herzegovina (DOCE L 309, 21.XII.95). Vid. también otro ejemplo en la participación de la U.E. en la administración de Kosovo, Acción común 1999/522/P.E.S.C. de 29-VII-1999, relativa a la instalación de las estructuras de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (D.O.C.E. L 201, 31.VII. 99).

⁹⁹Vid. por ejemplo el artículo 7 de la Acción Común 2003/92/PESC del Consejo sobre la Operación Militar de la Unión Europea en la Ex-República Yugoslava de Macedonia, de 27 de enero de 2003 que explícitamente establece que "la operación militar se inscribe de forma coherente en el marco más amplio de acción de la U.E. en la Ex-Yugoslavia".

capacidad defensiva, que será necesaria pero no es la que le da el liderazgo. En este sentido, existe una relación directa entre política de seguridad y defensa y la defensa de los intereses nacionales, y potencia civil y gestión de la globalización. El interés nacional en ocasiones únicamente se puede defender a través de la fuerza militar; la gestión de la globalización, por el contrario, exige especialmente gobierno económico, gobernanza y un abanico de instrumentos como la política comercial, la cooperación al desarrollo, la política tecnológica, medioambiental, etc. Es cierto que en alguna medida también puede requerir instrumentos militares pero únicamente como complementarios de los anteriores"¹⁰⁰. Veamos pues ahora la dimensión militar.

3.2. La dimensión militar de una potencia civil. Las primeras misiones operativas de gestión de crisis de la U.E.

Dos años después de la Declaración de operatividad de Laeken -Diciembre de 2001-, y en el contexto de la crisis de Irak¹⁰¹, la U.E. desarrollará sus primeras operaciones de gestión de crisis, dando por lo tanto el salto "de las declaraciones a los hechos"¹⁰². Las cuatro operaciones desarrolladas hasta la fecha por la U.E., evidencian el abanico de posibilidades de actuación que caracterizan la naturaleza singular de la P.E.S.D.; efectivamente en estas cuatro operaciones de gestión de crisis vemos tanto operaciones de carácter civil como de carácter militar y dentro de estas últimas, la U.E. ha desarrollado sus operaciones militares una veces recurriendo a medios y capacidades de la O.T.A.N. y en otras ocasiones sin recurrir a la Alianza Atlántica (en cuyo caso, la cooperación U.E./O.T.A.N. se limita exclusivamente al establecimiento de cauces de información mútua sobre el desarrollo de la operación).

De la misma forma que la crisis en los Balcanes fue el acicate que "forzó" al desarrollo de la P.E.S.D., según tuvimos oportunidad de ver anteriormente, parecía de todo punto de vista lógico que también fueran los Balcanes la primera prioridad de la P.E.S.D. y el teatro de operaciones donde la U.E. desarrollase sus primeras labores de gestión de crisis. Efectivamente, la primera operación autónoma de gestión de crisis por parte de la U.E. es la

¹⁰⁰ALDECOA LUZARRAGA, F.; *"Una Europa". Su proceso constituyente. La innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el Tratado Constitucional y su política exterior (2000-2003)*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pg. 232.

¹⁰¹Hecho que sin duda restó visibilidad y disminuyó la dimensión de este salto cualitativo de la U.E., simultáneamente enfrentada en su interior como consecuencia de la crisis de Irak.

¹⁰²*Vid.* GONZÁLEZ ALONSO, N.; "De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, 2003.

Misión de Policía en Bosnia-Herzegovina aprobada en marzo de 2002¹⁰³. Por lo tanto es una operación de naturaleza civil que consiste en la sustitución llevada a cabo el 1 de enero de 2003 de la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas desplegada en la zona desde los Acuerdos de Dayton. Con esta operación, la U.E. cumplía el objetivo señalado en el Consejo de Santa María de Feira. La misión responde a una invitación por parte de las autoridades de Bosnia-Herzegovina a la U.E. para que ésta asumiera la responsabilidad de la sucesión de la Misión de Policía de las Naciones Unidas¹⁰⁴. Dado el carácter civil de la Misión, en ella participarán todos los países miembros de la U.E. que completarán el 80% del total de la Misión¹⁰⁵.

La segunda operación es de especial relevancia al ser la primera de naturaleza militar de la U.E. Esta es la operación militar de la U.E. en la Ex-República Yugoslava de Macedonia - E.R.Y.M.-, primera evidencia práctica de los Acuerdos Berlin-Plus, al ser éste el primer ejemplo de una intervención de naturaleza militar por parte de la U.E. utilizando, para ello, recursos de inteligencia y planeamiento de la O.T.A.N.¹⁰⁶ Esta operación, denominada "Operación Concordia", se realiza como consecuencia de la petición del Gobierno de la República de Macedonia formulada a la U.E. el 17 de enero de 2003, y supone el reemplazo a partir del 31 de marzo de 2003¹⁰⁷ de la misión "Armonía Aliada" que venía desarrollando la O.T.A.N. en el país desde agosto de 2001 con el objetivo de desmilitarizar al Ejército de Liberación Nacional y desarmar a los extremistas albaneses que operaban en la zona¹⁰⁸. La operación tuvo por objetivo contribuir al desarrollo de un entorno seguro y estable que permitiese al gobierno macedonio ejecutar el Acuerdo Marco de Ohrid concluido en agosto de 2001 entre las autoridades centrales de Skopie y los líderes de la

¹⁰³Acción común del Consejo de 11 de marzo de 2002, relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (2002/210/CFSP), DOCE L nº 70, 13.3. 2002.

¹⁰⁴*Vid.* Decisión del Consejo, de 30 de septiembre de 2002, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la U.E. y Bosnia y Herzegovina sobre las actividades de la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnio y Herzegovina (2002/845/PESC), D.O.C.E. L 293/1 de 29.10.2002.

¹⁰⁵El 20% restante correrá a cargo de otros Estados de la O.T.A.N. no miembros de la U.E. así como otros Estados miembros de la O.S.C.E. y otros países entonces candidatos a la adhesión a la U.E.; concretamente participarán además de "los Quince": Bulgaria, Canadá, Chipre, Chequia, Estonia, Hungría, Islandia, Lituania, Letonia, Noruega, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, Suiza, Turquía y Ucrania.

¹⁰⁶*Vid.* Acción Común 2003/92/PESC del Consejo sobre la Operación Militar de la Unión Europea en la Ex-República Yugoslava de Macedonia, de 27 de enero de 2003; y Decisión 2003/202/PESC del Consejo de 18 de marzo de 2003 relativa al comienzo de la operación militar de la U.E. en la ex-República Yugoslava de Macedonia (DOCE L 76, 22.03.2003. pgs. 43 y 44).

¹⁰⁷Recordemos ahora que los ataques de EE.UU. y Reino Unido a Irak se iniciaron tan sólo unos días antes, el 20 de marzo; coincidencia que tuvo como consecuencia que pasara casi inadvertido para la opinión pública este "nuevo capítulo de la seguridad europea".

¹⁰⁸Para un análisis del marco jurídico y el estatuto de la Operación Concordia, *vid.* CORRAL SUAREZ, M.; "La operación militar de la Unión Europea en la Ex República Yugoslava de Macedonia", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LV, 2003, nº 1, pg. 560 y ss.

guerrilla albanesa. La aportación de la U.E. consistirá en llevar a cabo actuaciones dirigidas a todos los aspectos del estado de derecho, incluidos los programas de desarrollo institucional y la función de policía, contribuyendo de esta manera a la aplicación global de la paz en el país balcánico y a la consecución de los objetivos de la política europea en la región. El proceso que llevó a esta primera operación militar de la U.E. tuvo su primer jalón en el Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la E.R.Y.M. y la U.E. de 9 de abril de 2001, avalado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su Resolución 1371 de 26 de septiembre de 2001.

Esta primera operación militar es de reducidas dimensiones, implica 350 efectivos militares de un total de 27 Estados¹⁰⁹, de los que 13 son miembros de la U.E. -todos los países que entonces formaban la U.E. salvo Dinamarca¹¹⁰ e Irlanda- y un presupuesto de 6.2 millones de Euros, y se establece una duración inicial de seis meses -aunque posteriormente fue ampliada hasta diciembre de 2003-¹¹¹; pero a pesar de sus limitadas dimensiones "constituye un logro diplomático digno de consideración, que lejos de constituir una iniciativa aislada, señala el camino para iniciativas similares que vendrá a reforzar la presencia internacional de la Unión como factor de paz y de seguridad"¹¹².

Dando continuidad a la "Operación Concordia", el mismo día en que ésta finalizaba, el 15 de diciembre de 2003, la U.E. inició otra misión de policía en la E.R.Y.M. Denominada "Eupol Proxima" era ésta la segunda misión de naturaleza civil desarrollada en el marco de la P.E.S.D. y se llevaba a cabo con el objeto de garantizar la continuidad y el éxito de la misión militar anterior y evitar el caos civil.

Antes en el tiempo, la Unión Europea desarrollaría una misión -la tercera en el orden cronológico y la segunda de naturaleza militar- con la doble peculiaridad de que, en este

¹⁰⁹Además de los comunitarios, se incluyó la participación de los siguientes países miembros de la O.T.A.N. así como países entonces candidatos a la adhesión a la Unión Europea: Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega, Polonia, República Checa, Rumanía y Turquía. En cualquier caso, no debemos olvidar que la participación de muchos de estos Estados es meramente testimonial.

¹¹⁰Curiosamente las fuerzas militares danesas estaban participando en el mismo teatro de operaciones bajo cobertura O.T.A.N.; sin embargo, abandonaron el país una vez que la misión pasó a manos de la U.E. De esta forma, Dinamarca ejercía el protocolo nº 6 Anexo al Tratado de la Unión Europea, objeto del referéndum de aprobación del Tratado de Maastricht, que le exime de su participación en decisiones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa.

¹¹¹*Vid.* Decisión del Consejo de 29 de julio de 2003, relativa a la ampliación de la operación militar de la U.E. en la ERYM (2003/563/PESC), D.O.C.E., nº L 190/20 de 30.07.2003.

¹¹²CORNAGO PRIETO, N.; "Unión Europea y Ex-República yugoslava de Macedonia", Comentarios de Legislación, en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 1, mayo 2003.

caso, no se utilizarían recursos de la Alianza Atlántica y se desarrollaría fuera del territorio europeo. Es la denominada "Operación Artemis" desarrollada en la República Democrática del Congo¹¹³. Esta Operación era una respuesta a la solicitud del Secretario General de Naciones Unidas de apoyo para la fuerza de Naciones Unidas -MONUC- desplegada en Bunia, con la cobertura de la Resolución 1484/2003 de 30 de mayo de 2003 del Consejo de Seguridad que autorizaba el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional de Emergencia durante el periodo que va del 13 de junio al 1 de septiembre. La misión tenía como objeto real garantizar las condiciones de seguridad en la ciudad de Bunia¹¹⁴, así como la protección de su aeropuerto y los campos de refugiados, sin contemplar medidas tales como el desarme de las milicias o la actuación fuera del radio previsto de acción¹¹⁵. El hecho de ser una acción autónoma de la Unión, obligó a su realización mediante el Concepto de Estado Marco de la Unión¹¹⁶; en este caso, el Estado Marco de la operación fue Francia. En esta operación participaron 12 países comunitarios -todos menos la minúscula Luxemburgo, la neutral Finlandia y la "peculiar" Dinamarca- además de Brasil, Canadá, Hungría, Sudáfrica y Chipre¹¹⁷ y dispuso de un total de casi 1.400 personas (de los cuales, aproximadamente 1200 eran franceses).

Próximamente, la U.E. se dispone a desarrollar su quinta misión P.E.S.D.; se trata de una nueva operación militar -la tercera- a desarrollar en los Balcanes. El 25 de julio de 2003, la Alianza Atlántica y la U.E. alcanzaron un acuerdo para que ésta sustituyese a la fuerzas de estabilización de la O.T.A.N. -SFOR- en la operación de mantenimiento de la paz que desarrolla en Bosnia Herzegovina. El Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 confirmó que "la U.E. está dispuesta a que se lleve a cabo una misión de la P.E.S.D. en Bosnia y Herzegovina con un componente militar basado en los dispositivos de Berlin Plus

¹¹³Vid. Acción Común del Consejo sobre la operación militar de la Unión Europea en la República Democrática del Congo (2003/423/CFSP), DOCE nº L 143/50 del 11.06.2003. Hay que recordar que la U.E. estaba ya comprometida con la región de los Grandes Lagos desde 1996 año en que los Quince adoptaron sendas acciones comunes concernientes al nombramiento de un enviado especial a la zona así como comprometiéndose al envío de ayuda humanitaria y en favor de los desplazados.

¹¹⁴Enclavada en una región desgarrada desde 1999 por la violencia interétnica que ha originado casi cincuenta mil muertos y quinientos mil desplazados.

¹¹⁵MIRALLES, D., "La capacidad de acción de la Unión Europea: análisis de las recientes misiones de gestión civil y militar de crisis en el marco de la P.E.S.D." en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 3, 2004.

¹¹⁶El concepto de Estado-Marco surge en la U.E.O. y será posteriormente adoptado por la U.E. en 2002. Mediante él, un Estado o un grupo de Estados, tras acuerdo del Consejo, se presta voluntario para asumir las responsabilidades específicas en el marco de una operación donde la U.E. ejerce el control político y militar.

¹¹⁷Al ser una operación autónoma de la U.E., la participación de terceros Estados no quedaba abierta a todos los países miembros de la O.T.A.N. que lo desearan, sino que se hizo mediante invitación del Consejo y tras la celebración de Conferencias de Generación y Dotación de Fuerzas.

Acordados"¹¹⁸. La operación que se desarrollará previsiblemente antes de finalizar 2004, será la más importante de las realizadas hasta la fecha en cuanto al número de efectivos - aproximadamente unos 7.000- y tiene como objetivo mantener la estabilidad multiétnica de Bosnia-Herzegovina, país que será un día miembro de la Unión Europea. La misión incluye la captura de sospechosos de crímenes de guerra, buscados para su traslado ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

El despliegue de estas operaciones pone de manifiesto que la P.E.S.D. es ya una realidad, un hecho operativo y no únicamente declaraciones y palabras¹¹⁹; si bien, todas las operaciones realizadas hasta ahora son misiones de paz de baja intensidad y reducida dimensión, y ejercidas en el marco de procesos de pacificación relativamente consolidados -en el caso de la Ex-Yugoslavia, por lo menos; no tanto en el caso de la "Operación Artemis" desarrollada en la República Democrática del Congo-. Pero estas operaciones evidencian un movimiento de fondo en favor de un compromiso común creciente en favor de una Europa de la Defensa. La capacidad de la U.E. para llevar a cabo operaciones de gran envergadura y alto riesgo es, probablemente, un desafío todavía inabordable; pero la P.E.S.D. es un proyecto progresivo. La modestia evidente de estas operaciones, precisamente en una coyuntura en la que se manifiestan con toda su crudeza los nuevos desafíos que plantea la seguridad internacional, no puede servir de coartada para desacreditar un proyecto de las características de la P.E.S.D.¹²⁰.

3.3. Los próximos desafíos: la Agencia Europea de Defensa y el "Objetivo Principal para 2010".

La U.E. tiene que avanzar en el desarrollo de capacidades estratégicas. En el contexto del corto y medio plazo, la U.E. tiene unas evidentes limitaciones en cuanto a su capacidad estratégica que le obligarán a contar con medios y recursos O.T.A.N. lo que, a su vez, obliga a una compatibilidad entre la P.E.S.D. y la política de la Alianza Atlántica; pero en un plazo más largo, la U.E. ha de dotarse de recursos propios que le permitan actuar en aquellas operaciones de gestión de crisis que considere de forma autónoma, sin sentirse

¹¹⁸Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003.

¹¹⁹Como afirmábamos al inicio de este epígrafe, de las declaraciones hemos pasado a los hechos. GONZÁLEZ ALONSO, N.; "De las declaraciones a los hechos (...) *op. cit.*

¹²⁰*Ibidem*, pg. 665.

obligada a considerar las orientaciones políticas estratégicas de la Alianza Atlántica¹²¹. Los últimos pasos que se están dando, avanzan en ese planteamiento.

El Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003, encomendó que se creara para el 2004 una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares - conocida como Agencia Europea de Defensa- que tendría como objetivo impulsar las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa europea, la creación de un mercado europeo competitivo de material industrial así como el fomento de una investigación solvente en tecnologías estratégicas que permita alcanzar una posición de vanguardia y que fortalezca el potencial industrial europeo en este ámbito. Se tratará de una agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento que estará bajo la autoridad del Consejo y abierta a la participación de todos los Estados miembros¹²². Adoptado el acuerdo marco para su establecimiento en el Consejo de Asuntos Exteriores del pasado 17 de noviembre de 2003, el respaldo final a la Agencia Europea de Defensa fue proporcionado por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa del 17 de mayo de 2004 que acordó su creación para el mismo 2004 asignando ya para este ejercicio una partida presupuestaria de 2,5 millones de euros y decidiendo también un futuro presupuesto anual de 25 millones de euros¹²³. La Agencia se fundó oficialmente el 12 de julio de 2004 y su Consejo de Administración celebró su primera reunión en septiembre. Se tratará también a partir de ahora de poner fin a las

¹²¹Como afirma Milagros ALVAREZ VERDUGO, el principio de "no duplicación" y la noción de "capacidades separables pero no separadas" elaborado por la O.T.A.N. obligaban a la U.E.O. respecto de aquella; pero son principios que no se han trasladado a la U.E. cuando ésta asume las funciones de la U.E.O. "La inexistencia de ese límite jurídico para la U.E. debiera permitir a ésta dotarse, en un plazo razonable, de los medios básicos necesarios para afrontar las operaciones de gestión de crisis que políticamente considere necesarias. En particular la U.E. debe contar con una capacidad operativa y de planificación suficiente que le permita definir, con autonomía, sus enfoques estratégicos y operacionales pues en ocasiones éstos pueden, y quizás deben, diferir del enfoque de una organización de naturaleza político-militar como la O.T.A.N., y porque la experiencia UEO/OTAN ilustra con claridad las consecuencias de la opción contraria: subordinación política e invisibilidad internacional", en *La Política de Seguridad y Defensa (...), op.cit.* pg. 281.

¹²²*Vid.* Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Salónica, 19-20 de junio de 2003, punto 65.

¹²³Comienza así a finiquitarse la excepcionalidad de la industria de la defensa que, por su carácter estratégico, había quedado siempre al margen del proceso de integración, de acuerdo con la reserva que efectúa el artículo 296 b) del T.C.E. ("Todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares").

consecuencias derivadas de la fragmentación de la estructura industrial europea en materia de defensa así como acentuar la cooperación multinacional en materia de armamento¹²⁴.

El Consejo de Relaciones Exteriores de 4 de mayo de 2004 celebrado en Bruselas dió un paso más en la configuración futura de la operatividad de la U.E. en materia de seguridad y defensa al aprobar el denominado *Headline Goal 2010*, "Objetivo Principal para el 2010"¹²⁵, documento refrendado por el Consejo Europeo de Bruselas de 17/18 de junio de 2004.

Este nuevo "Objetivo Principal" que sustituye al diseñado en Helsinki en diciembre de 1999, es un reflejo de la Estrategia Europea de Seguridad adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 y que más adelante analizaremos, así como una consecuencia de las enseñanzas extraídas de las operaciones militares desarrolladas ya por la Unión -Operaciones Concordia y Artemis vistas anteriormente-. Sobre la base de los objetivos generales y de capacidad definidos en Helsinki y reconociendo por parte de los Estados miembros las carencias actuales respecto a aquellos objetivos -recordemoslos: establecimiento de una fuerza militar terrestre de 60.000 efectivos con capacidad para ser desplegados en un plazo de 60 días y ser capaz de mantenerse autónomamente en el teatro de operaciones durante un año-, el Consejo define ahora un nuevo objetivo más realista y alejado de las ambiciones desmesuradas y pobablemente inadecuadas para las utilidades prácticas previstas diseñado en 1999.

El *Headline Goal 2010* establece los principales parámetros para el desarrollo de los medios y capacidades militares de la U.E. previstas para el 2010 y necesarios para responder con medidas rápidas y decisivas a la totalidad de operaciones de gestión de crisis previstas en el Tratado de la Unión Europea. El elemento central se basa en el concepto de Agrupaciones Tácticas de Reacción Rápida; esto es, unidades que incluyen una combinación de fuerzas de aproximadamente 1500 efectivos de diferentes armas y con apoyo logístico así como naval y aéreo, capaz de ser desplegada en un plazo máximo de 10 días desde la aprobación del lanzamiento de la operación por parte del Consejo. Estas unidades de respuesta rápida, concebidas tanto para actuar autónomamente como conformando una operación más amplia, reforzarán también la capacidad de la U.E. de

¹²⁴Sobre las diversas iniciativas en materia de cooperación armamentística experimentadas hasta hoy, a modo de antecedente de la Agencia Europea de Armamentos, *vid.* SORROZA BLANCO, A. y GARCÍA ENCINA, C.; "Luz verde a una Agencia Europea de Armamento" en *Análisis del Real Instituto*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 13/2/2004.

¹²⁵Consejo de la Unión Europea, 4 de mayo de 2004, Documento 6309/6/04 Rev 6.

responder a posibles solicitudes de las Naciones Unidas. La U.E. espera contar con aproximadamente ocho agrupaciones tácticas, que deberán ser plenamente operativas en 2007, para lo cual ha de organizarse una nueva conferencia sobre capacidades militares en la cual los Estados procedan al aporte voluntario de efectivos y recursos.

El objetivo previsto supone por lo tanto un cambio de orientación respecto al diseño realizado en Helsinki. Si entonces se optó por unas previsiones excesivamente generosas desde el punto de vista cuantitativo, ahora se opta por un planteamiento más ajustado y cualitativo, basado en la interoperatividad (es decir, capacidad de las fuerzas armadas de interrelacionarse con otros instrumentos de carácter civil¹²⁶), capacidad de despliegue (es decir, de trasladar material y personal al teatro de operaciones) y sostenibilidad. La experiencia de las operaciones Concordia y Artemis puso de manifiesto que para adaptarse al nuevo entorno de seguridad no es necesaria ni adecuada una fuerza de 60.000 soldados como se diseñó en Helsinki, sino otra más reducida y flexible, con capacidad de intervención temprana y rápida. Este es el objetivo que persiguen estas Agrupaciones tácticas¹²⁷.

Las capacidades militares crecientes que está progresivamente adoptando la U.E. no tienen como objetivo modificar su naturaleza de potencia civil. Lo militar es una dimensión más, complementaria de todas las demás. Con sus operaciones militares, la U.E. se está transformando progresivamente en un actor internacional completo, capaz no únicamente de movilizar toda la panoplia de instrumentos de diferente naturaleza -económicos, comerciales, humanitarios... o incluso militares- sino también de asegurar la gestión tanto civil como militar de las crisis¹²⁸.

III.- LA EXCEPCIONALIDAD DE UNA SUPERPOTENCIA HEGEMÓNICA AL INICIO DEL S.XXI.

1. Las relaciones transatlánticas o la historia de una relación "complicada".

¹²⁶En el punto 9 del Documento "Objetivo Principal para 2010" leemos que "La interoperatividad debe plantearse en un marco amplio que incluya aspectos militares, civiles y cívico-militares. La U.E. seguirá consolidando el uso coordinado de sus capacidades civiles y militares, reconociendo que las operaciones modernas de gestión de crisis requieren habitualmente una combinación de instrumentos".

¹²⁷Vid. GARCIA ENCINA, C.; "Headline Goal 2010: ¿se cumplirán las promesas" en *A.R.I.* n° 121/2004, Boletín del real Instituto Elcano n° 49, 12 de julio de 2004.

¹²⁸BENOIT, L.; "Le lancement des premières opérations militaires de l'Union Européenne. Quelques remarques sur l'Affermissement de la P.E.S.D." en *Revue de Marché commun et de l'Union européenne*, n° 477, 2004, pg. 235.

Como es evidente, durante la Guerra Fría, la seguridad y defensa europea sólo podía materializarse bajo el paraguas estadounidense; el enfrentamiento bipolar hacía estrictamente imposible una alternativa europea autónoma capaz de enfrentar la amenaza del Pacto de Varsovia. La relación transatlántica era la única opción europea de defensa en aquel contexto. Desaparecida la "amenaza" soviética, la situación empieza a cambiar, o por lo menos, empiezan a darse las circunstancias para que se produzca un cierto equilibrio en las relaciones transatlánticas, en principio algo también deseado desde el otro lado del Atlántico. La lógica bipolar imponía un liderazgo y protagonismo exclusivo de EE.UU. en materia de seguridad y defensa; pero tras la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría los Estados europeos pueden empezar a asumir mayores responsabilidades en lo que concierne a su defensa¹²⁹. El problema estriba en cómo conseguir quebrar las inercias del pasado que convertían a Europa en una consumidora de la seguridad que "otros" (nos referimos claro está a EE.UU.) producían¹³⁰; situación que produce ventajas indudables, como es gozar de una seguridad suficiente a un precio realmente barato; pero también algunos inconvenientes, pues no hay duda de que "que otros financien una parte sustancial de nuestra propia defensa equivale a trasladar a esos otros las potestades decisorias respecto al empleo de la fuerza (...). Cuando la actual U.E. entiende que desde Europa se puede reconstruir una agenda internacional más matizada, más genuinamente continental y, en su caso, no coincidente con las prioridades norteamericanas, entonces aparecen los flecos del acomodamiento europeo en su verdadera faz (...). En otras palabras: el efecto solapado, pero al mismo tiempo incuestionable, de la obtención de una defensa a bajo precio es la pérdida correlativa de la soberanía."¹³¹

El fortalecimiento de la Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa -I.E.S.D.- como consecuencia de los desarrollos derivados de la Cumbre de Saint Malo, sembraron de preocupación a los responsables políticos estadounidenses, emergiendo dos posiciones enfrentadas: a) el desarrollo creciente y la autonomía futura europea en materia de seguridad y defensa podría acabar debilitando la relación transatlántica establecida a través

¹²⁹Vid. ARTEAGA, F.; *La Identidad Europea de Seguridad y Defensa*, op.cit.; BREGOLAT, E.; "Identidad europea de seguridad y defensa", en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, nº 39, 2000. ESTRELLA, R.; "Hacia una Identidad de Defensa Europea compatible y dentro de la O.T.A.N." en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, nº 39, 1997.

¹³⁰Lo que ha llevado a muchos a calificar a Europa durante esta época como un "free rider", un gorrón de la seguridad estadounidense, para expresar una realidad en la que uno, en este caso Europa, se aprovecha de la seguridad que proporciona EE.UU. sin contribuir a ella. Vid. LAMO DE ESPINOSA, E.; *Bajo puertas de fuego. El nuevo desorden internacional*. Madrid, Taurus, 2004, pg. 30.

¹³¹BAQUÉS QUESADA, J.; "La Política Europea de Seguridad y Defensa: déficits actuales y perspectivas de futuro" en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, nº 57/58, 2002, pgs. 143 y 144.

de la O.T.A.N.; b) el fortalecimiento europeo en materia de seguridad y defensa contribuiría a una relación transatlántica más equilibrada y en definitiva, sustentada sobre bases más sólidas lo que, a la larga, habría de contribuir a consolidar aún más y mejor la relación transatlántica. En palabras de Madeleine Albright, el fortalecimiento de la U.E. en materia de seguridad y defensa debía evitar lo que se popularizó como "las tres Ds": *decoupling, duplication, discrimination*; es decir, el límite a la I.E.S.D. estaba en evitar el "desenganche" o "desacoplamiento" entre las estructuras decisionales de la O.T.A.N. y las europeas comunitarias, la "duplicación" de recursos entre la O.T.A.N. y las estructuras europeas, y la "discriminación" hacia aquellos aliados miembros de la O.T.A.N. que no perteneciesen a la U.E.¹³²

La emergencia de una Europa de la Seguridad y Defensa no significa que ésta haya de afirmarse en competencia u oposición con la O.T.A.N. y la relación transatlántica; es más, el debilitamiento de la relación euroatlántica probablemente sea el límite político infranqueable impuesto al ejercicio de una Europa de la Defensa. Otra cosa es que, inevitablemente habrá de generar tensión entre los socios atlánticos; quiero afirmar por lo tanto que la fractura en la relación transatlántica producida en el contexto de la crisis de Irak es, probablemente, la expresión más acentuada (hasta la fecha) de un desencuentro creciente entre los dos extremos del Atlántico. El 11-S y sus largas consecuencias que nos traen hasta la crisis de Irak ha hecho emerger de forma nítida un desencuentro inserto en la propia naturaleza de las cosas... Desde una perspectiva más "positiva", mucho se está hablando de la necesaria complementariedad y la imprescindible cooperación para afrontar retos comunes entre los dos socios transatlánticos¹³³. La Política Europea de Seguridad y Defensa pretende abrirse camino precisamente en un momento en que EE.UU., y al margen o por encima de coyunturales veleidades neoimperialistas de la Administración Bush, se ha convertido en la primera potencia realmente global.

Sin embargo, la aceptación del poder sin igual de EE.UU. ni le convierte en un actor absolutamente omnipotente, ni le confiere la capacidad de poder desentenderse del resto del mundo, singularmente, ni puede obviar la peculiar relación transatlántica¹³⁴. Para

¹³²Propuesta que fue lanzada por la Secretaria de Estado en el *Financial Times* del 7 de diciembre de 1998, en su artículo "The Right Balance Will Secure NATO's Future".

¹³³Como simple botón de muestra *vid.* entre muchos otros CLOSS, J.; "Les relations transatlantiques: divorce ou renouveau?" en *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 460, 2002, pg. 437 y ss. y SOLANA, J.; "¿Por qué EE.UU. necesita a Europa?. Ventajas del multilateralismo" en *Política Exterior*, nº 86, 2002, pgs. 11 y ss.

¹³⁴La importancia de la singular relación transatlántica fue glosada hace unos años por Zbigniew BRZEZINSKI para quien lo que él denomina Eurasia "es el tablero en el que la lucha por la primacía global

BRZEZINSKI, Eurasia mantiene su importancia geopolítica, de ahí que la cuestión de cómo deban enfrentarse los EE.UU. a las complejas relaciones de poder euroasiáticas, siga siendo fundamental en términos de capacidad estadounidense de ejercer la primacía global¹³⁵. Para el antiguo Consejero de Seguridad Nacional, la cuestión principal para los EE.UU. es cómo contribuir a construir una Europa unida que permanezca vinculada a la superpotencia norteamericana, lo que requiere -según él- el claro compromiso estadounidense de aceptar a Europa como su socio global. Para BRZEZINSKI, "la principal meta geoestratégica de los EE.UU. en Europa (...) consiste en consolidar, a través de una asociación transatlántica más genuina, la cabeza de puente estadounidense en el continente euroasiático para que una Europa en expansión pueda convertirse en un trampolín más viable para proyectar hacia Eurasia el orden internacional democrático y cooperativo"¹³⁶. En definitiva, la estrategia que propone consiste en construir coaliciones como instrumento para mantener la primacía. No obstante este autor también advierte que "es concebible que, en algún momento, una Unión Europea verdaderamente unida y poderosa se convirtiera en un rival político global de los EE.UU. (...) al tiempo que sus intereses geopolíticos en Oriente Medio y en otras regiones del mundo podrían divergir de manera significativa de los de EE.UU."¹³⁷

Son innegables las semejanzas que acercan las dos riberas del Atlántico, tanto a nivel de valores comunes compartidos -especialmente democracia y derechos humanos- como por disponer de instituciones y sistemas políticos semejantes, así como por una muy intensa interpenetración económica mutua y recíproca que les convierte en comúnmente dependientes (el primer inversor de Europa es EE.UU. y al contrario). Y, aunque no sea necesario buscar obsesivamente elementos de diferenciación para encontrar entre nosotros diferencias culturales, "somos casi idénticos a los ojos de un chino, un pakistaní o un

sigue jugándose". En *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona, Paidós, 1998, pg. 11.

¹³⁵*Ibidem*, pg. 11

¹³⁶*Ibidem*, pg. 93

¹³⁷*Ibidem*, pg. 82. Esta idea de la rivalidad entre EE.UU. y Europa y el desafío que supone esta última para el primero nos la encontramos reiterada también en otros lugares, *vid.* por ejemplo PRYCE-JONES, D.; "Bananas Are the Beginning: The Looming War Between America and Europe" en *National Review*, nº 5, April, 1999. Joseph S. NYE afirma que "De momento, la U.E. ya ha limitado activamente el poder estadounidense. En cuestiones como el comercio y la influencia dentro de la O.M.C., Europa es igual a EE.UU.", para afirmar más adelante que "(...) para lo bueno y para lo malo, Europa podría convertirse en el homólogo de EE.UU. en cuanto a poder" (pgs. 56 y 57); para este autor "La única entidad con capacidad para desafiar a EE.UU. en un futuro próximo es la U.E., siempre que sea capaz de convertirse en una federación sólida con una importante capacidad militar (...)", (pg. 231); en NYE, J.; *La Paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003. Por otra parte, también para el pensamiento "neoconservador" que luego analizaremos, la U.E. es claramente una amenaza creciente para la preminencia global de EE.UU.

hindú"¹³⁸ porque, en definitiva, "Lo más parecido a un igual que tiene ante sí EE.UU. a principios del siglo XXI es la U.E."¹³⁹. Tampoco podemos desconocer que, en una medida importante, Europa ha crecido a la sombra de EE.UU. y la construcción europea se llevó a cabo en el seno de un marco político internacional estructurado a partir de la hegemonía política, económica y militar estadounidense; siendo ésta una construcción deseada y alentada desde el otro lado del Atlántico para contrapesar el poderío soviético y del bloque del Este¹⁴⁰. Estas y otras semejanzas y afinidades han posibilitado una alianza transatlántica suficientemente consolidada durante muchas décadas; a pesar de todo ello tampoco podemos negar la posibilidad de un cierto distanciamiento en el futuro, dado que las diferentes visiones que europeos y norteamericanos evidenciamos sobre multitud de cuestiones son algo más que meros "mitos"¹⁴¹.

Desde la protección medioambiental a la ayuda al desarrollo, desde la pena de muerte al Estado de bienestar y el modelo de economía social de mercado -si bien cada vez más reducido-. Diferentes percepciones llevan a una actuación internacional también diferente, a pesar de que muchas veces se tienda a homogeneizar prácticas claramente heterogéneas como evidencia la posición europea y estadounidense frente al Protocolo de Kyoto, la Corte Penal Internacional creada por el Estatuto de Roma, el Acuerdo de Ottawa sobre Minas Antipersonales, el Protocolo de Verificación de la Convención sobre Armas Biológicas de 1975, la Convención sobre la Protección de la Infancia, el Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos (ABM) de 1972 denunciado por el Gobierno de EE.UU. en diciembre de 2001 para desarrollar su proyecto de Defensa nacional contra Misiles, el Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares (*Test Ban Treaty*) o tantos otros convenios y tratados internacionales despreciados por EE.UU.; así como muchos de sus planteamientos en distintas instancias de Naciones Unidas donde la posición europea indefectiblemente tiende a privilegiar

¹³⁸LAMO DE ESPINOSA, E., *op. cit.* pg. 163.

¹³⁹NYE, J.; *op. cit.* pg. 55.

¹⁴⁰Como nos recuerda Sami NAÏR, "El plan Marshall ofreció a los europeos una importante ayuda económica a condición de que se unieran para gestionarla, dejando al libre albedrío de los europeos la elaboración de las normas de la unificación (...). Para Monnet, la salvación de los pueblos europeos solo podía proceder de una unificación económica a través de la apertura de su mercado, según el modelo estadounidense (...). Para él, Europa y EE.UU. formaban parte de un mismo conjunto geopolítico y, por tanto, sus intereses profundos eran coincidentes". En *El imperio frente a la diversidad del mundo*, Barcelona, Areté, 2003, pgs. 172 y 173.

¹⁴¹Para Carlos TAIBO, la U.E. se comporta en los organismos financieros internacionales de forma aproximadamente semejante a EE.UU., el modelo capitalista europeo no es sustancialmente distinto del estadounidense y no es cierto, según él, que la U.E. adopte en la S.I. posiciones claramente distintas de las de EE.UU. Sin negar que no haya "diferencias entre la textura de la U.E. y la que exhibe, hoy por hoy, EE.UU." estas apreciaciones le llevan a considerar las diferencias entre las dos riberas atlánticas de "mito europeo". En *¿Hacia dónde nos lleva Estados Unidos?. Arrebató imperial y rapiña global en la política exterior norteamericana*. Barcelona, Ediciones B, 2004, pgs. 242 y ss.

opciones multilateralistas. En definitiva todo ello es consecuencia de una distinta cultura política que tiene sus raíces en las también distintas tradiciones culturales de Europa y Norteamérica que suponen una actitud igualmente distinta frente al Estado de bienestar, la tradición de los derechos humanos, etc.¹⁴²

No es sorprendente que todo este cúmulo de diferencias, desemboquen en desencuentros y discrepancias crecientes entre la U.E. y EE.UU.¹⁴³; si además añadimos la rivalidad inherente a la competencia económica en los mercados mundiales y en las instituciones internacionales entre dos competidores especialmente cualificados, y sumamos la inevitable competencia creciente entre el dólar y el euro como consecuencia del afianzamiento creciente de este último y su dimensión internacional como instrumento de reserva mundial así como su protagonismo creciente en las transacciones internacionales¹⁴⁴, concluiremos que, al margen del fundamentalismo coyuntural -esperemos- de la Administración Bush, hay importante espacio para la rivalidad entre las dos riberas del Océano. Quizá sea necesario recordar ahora que las tensiones transatlánticas y los desacuerdos postguerra fría se manifestaron ya durante la Administración de Bush padre y alcanzaron también una importante dimensión durante la del ahora "añorado" Clinton¹⁴⁵.

En cualquier caso y considerando todo lo anterior, la actual crisis de Irak evidencia el máximo punto de tensión en unas relaciones transatlánticas que se han ido complicando

¹⁴²Para profundizar en esta idea vid. KROES, R; *Ciudadanía y Globalización. Europa frente a Norteamérica*. Madrid, Ediciones Cátedra, 2002. Para profundizar únicamente en la diferencia en cuanto al modelo de capitalismo imperante a ambos lados del Atlántico sigue siendo un buen instrumento el libro de ALBERT, M.; *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós, 1992. Para profundizar en las diferencias existentes entre los tres modelos de regionalización actualmente existentes, europeo, norteamericano y asiático, vid. ALDECOA LUZARRAGA, F. y CORNAGO PRIETO, N.; "El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial" en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX, nº 1, 1998, pgs. 53 y ss.

¹⁴³Por señalar algunos de los que con más frecuencia aparecen en la prensa actualmente, discrepancias sobre el alcance o la naturaleza de la amenaza terrorista y, especialmente, sobre cómo abordar esta amenaza; discrepancias en torno a la percepción de los "Estados canallas"; desacuerdo en cuanto a la legitimidad y legalidad de la guerra preventiva; acerca del choque de civilizaciones, el conflicto Israel-Palestina, la persecución del Islam, el trato a los prisioneros, etc., etc.

¹⁴⁴Sobre diferentes aspectos de esta cuestión vid. ANGEL, B.; "Le développement international de l'Euro" en *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 456, 2002, pgs. 148 y ss. FELDSTEIN, M.; "E.M.U. and International Conflict" en *Foreign Affairs*, nov./dec., 1997. FERNÁNDEZ DURÁN, R.; *Capitalismo (financiero) global y guerra permanente*, Barcelona, Virus, 2003. LOPEZ ESCUDERO, M.; "La posición de la Comunidad Europea en el Fondo Monetario Internacional tras la implantación del Euro" en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 2, www.iustel.com. TORIBIO, J.J.; "La influencia del Euro como moneda internacional" en *Política Exterior*, nº 76, 2000, pgs. 84 y ss.

¹⁴⁵Importantes desencuentros se produjeron por ejemplo con motivo de las sanciones económicas impuestas a Irak. Mientras Europa abogaba por un levantamiento de las mismas, Madeleine Albright vinculaba las sanciones a la permanencia en el poder de Sadam Hussein. Las tensiones entre los "socios" transatlánticos por este tema alcanzaron su punto culminante cuando Clinton ordenó bombardear Irak en enero de 1998.

paulatinamente desde la llegada de George W. Bush al poder, acompañado de una camarilla de fundamentalistas cristianos, extremistas de la derecha más recalcitrante, unilateralistas imperiales y neoconservadores¹⁴⁶.

2. ¿Poder imperial *neocons* o paragógica burbuja estadounidense?

¿Cómo hemos llegado a esto?. Es quizá la primera pregunta que nos asalta cuando analizamos en qué se ha convertido el escenario internacional. Y la búsqueda de la respuesta nos lleva inmediatamente a dos imágenes, la del 11-S y la de George W. Bush. Y precisamente es en la vinculación existente entre estas dos imágenes, más que en cada una de ellas tomada por separado, donde podemos empezar a encontrar la respuesta al interrogante anterior, ¿cómo hemos llegado a esto?. Ninguno de los dos hechos tomados por separado habrían de tener necesariamente las consecuencias convulsivas que asolan hoy a la sociedad internacional.

Siendo el criminal atentado del 11-S de una crueldad y gravedad prácticamente inconcebible, desgraciadamente no era el primer atentado masivo que ocurría en la S.I., ni tan siquiera el primero que padecía EE.UU., ni tan siquiera incluso, el primero que tenía como objeto las Torres Gemelas¹⁴⁷. Por su parte, la llegada de Bush hijo al poder "parecía prometer una cierta renovación del aislacionismo estadounidense y una renovada concentración en los asuntos internos"¹⁴⁸; en su primera campaña electoral Bush jr. había mostrado un claro deseo de no excederse en su papel de gendarme mundial, sin mencionar tan siquiera el terrorismo -ni por supuesto Al Qaeda- como una de sus prioridades¹⁴⁹. Sería la respuesta de la Administración Bush al horror del 11-S -es decir, la vinculación de estas dos variables- la que originaría "la destrucción de la estructura geopolítica internacional

¹⁴⁶Uno de los más conspicuos representantes del pensamiento neoconservador, Rober KAGAN, ha sido precisamente también uno de los que más abierta y claramente ha expresado la creciente diferencia entre Estados Unidos y Europa. Las palabras con las que inicia uno de sus más conocidos ensayos no dejan lugar a dudas: "Ha llegado el momento de dejar de fingir que Europa y Estados Unidos comparten la misma visión del mundo o incluso que viven en el mismo mundo". En *Poder y debilidad. Europa y estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid, Taurus, 2003, pg. 9.

¹⁴⁷Recordemos que el entorno de Al Qaeda ya había atacado el World Trade Center en 1993; año en que más de 240 marines estadounidenses fueron asesinados por militantes islámistas en Beirut; también grupos relacionados con Al Qaeda bombardaron instalaciones estadounidenses en Arabia Saudí; y en 1998, las embajadas de EE.UU. en Kenia y Tanzania fueron atacadas con un resultado de más de 220 muertos.

¹⁴⁸PFAFF, W.; "El 11-S y el orden mundial", *Política Exterior*, nº 90, Nov./Dic. 2002, pg. 57.

¹⁴⁹Vid. CLARKE, R.; *Contra todos los enemigos. La lucha antiterrorista de Estados Unidos vista desde dentro*. Madrid, Taurus, 2004, pg. 287.

creada a principios de la década de los noventa tras el colapso del sistema soviético"¹⁵⁰. Sería el 11-S el acontecimiento que daría oportunidad a una nueva revolución conservadora¹⁵¹, a imagen de la primera materializada en los años 80 por Ronald Reagan -y Margaret Thatcher en el Reino Unido-, pero ahora no con el objetivo de acabar con la URSS y la guerra fría, tampoco con el de acabar con el terrorismo como explicitan sus mentores, sino con unos objetivos geoestratégicamente más importantes ligados a un neoimperialismo de nuevo cuño¹⁵². Veámoslo un poco más despacio.

George W. Bush llega a la Casa Blanca en enero de 2001 tras obtener menos votos que Al Gore, el candidato demócrata que había sido Vicepresidente con Bill Clinton, en unas elecciones cuyo recuento hubiera sido invalidado en cualquier otra democracia occidental al uso. Bush hijo, personaje de oscuro pasado presenta un programa típicamente neoliberal en lo económico con claros ribetes aislacionistas en política exterior, muy en coherencia con lo que puede calificarse como un programa netamente derechista. Recorte masivo de impuestos, especialmente a las clases más favorecidas, como principal medida de la política económica de reactivación de la coyuntura y a pesar del espectacular crecimiento del déficit presupuestario¹⁵³.

Y con Bush llegan al poder los *neocons* (neoconservadores) como uno más de entre los grupos que coexisten en la Casa Blanca¹⁵⁴. Será el 11-S el acontecimiento que les conceda

¹⁵⁰*Ibidem* pg. 57. El financiero George SOROS lo deja meridianamente claro en uno de sus últimos trabajos al afirmar que "el 11 de septiembre de 2001 no habría sido capaz de cambiar el curso de la historia si el presidente Bush no hubiera respondido de la forma que lo hizo. Declaró la guerra al terrorismo y, amparado en esa declaración, puso en marcha un programa radical en política exterior que ya estaba diseñado antes de la tragedia del 11 de septiembre"; en *La burbuja de la supremacía norteamericana. Cómo corregir el abuso de poder de Estados Unidos*. Barcelona, Random House Mondadori, 2004, pg. 20.

¹⁵¹*Vid.* ESTEFANIA, J.; "La revolución conservadora (segunda oportunidad)", prólogo al libro de Alex CALLINICOS; *Los nuevos mandarines del poder americano*; Madrid, Alianza Editorial, 2004, pgs. 9 y ss.

¹⁵²En palabras suficientemente elocuentes de Condoleezza Rice, Consejera de Seguridad Nacional, recogidas por Alex CALLINICOS, *op. cit.* pg. 78, "Un terremoto de magnitud 9-11 puede desplazar las placas tectónicas de la política internacional. El sistema internacional ha sido inestable desde la caída del poder soviético. Ahora es posible, en realidad probable, que la transición esté llegando a su fin. (...) este periodo no sólo presenta un grave peligro, sino también una enorme oportunidad. Antes de que la arcilla se seque de nuevo, Norteamérica, sus amigos y sus aliados deben moverse para aprovechar estas nuevas oportunidades (...)". ("Remarks by national security Advisor Condoleezza Rice on Terrorism and Foreign Policy," abril de 2002).

¹⁵³Algunos ven en el persistente recorte de impuestos, a pesar del crecimiento espectacular del déficit presupuestario una intención deliberada de alcanzar una crisis presupuestaria que haga "inevitable" el recorte drástico del gasto público, excepto evidentemente en materia de defensa. Por esta vía la Administración se vería "obligada" a llevar a cabo una de sus principales máximas: limitar al máximo los logros sociales producidos a lo largo del s.XX. *Vid.* KRUGMAN, P.; *El gran engaño*, Barcelona, Crítica, 2004.

¹⁵⁴Joaquín ESTEFANIA valiéndose de William Polk afirma que en esos primeros meses en la Casa Blanca coexisten 5 grupos: el aparato tradicional del Partido Republicano, otro grupo también característico de este Partido cuya política trata de beneficiar a los grandes intereses económicos y las grandes empresas

la primacía y el máximo protagonismo dentro de la Administración estadounidense. El Presidente Bush verá en ellos y en sus propuestas, una respuesta adecuada a los momentos de desolación e incertidumbre que acompañan la caída de las torres gemelas y un ala del Pentágono aquel día de septiembre de 2001. Los *neocons* ven en el 11-S la oportunidad de aplicar su programa, un programa que venía gestándose desde años atrás; no ovidemos que muchos de sus más característicos componentes habían formado parte de las anteriores Administraciones conservadoras de Ronald Reagan y George Bush (padre)¹⁵⁵.

Plenamente identificados con lo que consideraban el gran éxito de la política exterior estadounidense de Ronald Reagan y frustrados por lo que consideraban una actitud timorata y poco decidida, demasiado tributaria de Naciones Unidas y el multilateralismo del "nuevo orden internacional" auspiciado por el primer Bush, se agruparán en 1997 en el Think Tank dirigido por Willian Kristol "Proyecto para un nuevo siglo americano"¹⁵⁶ en el que elaboraran el documento *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resouces for a New Century* ("Reconstruyendo las defensas de EE.UU.: estrategias, fuerzas y recursos para un nuevo siglo"). Este Documento sintetiza muchos de los aspectos de la concepción de la política exterior en el pensamiento neoconservador¹⁵⁷:

Con un lenguaje propio de la Guerra Fría -contención, disuasión, guerra preventiva, etc.- y tras denunciar la deriva en que se encontraba, según ellos, la política exterior estadounidense de la Administración Clinton, recuerdan los elementos esenciales que caracterizaron el éxito de la Administración Reagan, verdadero espejo en el que se miran; esto es, un poder militar fuerte y preparado para responder a los retos presentes y futuros, una política exterior capaz de promover con valentía y determinación más allá de las fronteras de EE.UU. los principios básicos americanos, y un liderazgo nacional que aceptase las responsabilidades globales de EE.UU. Considerando que en esos momentos

principalmente energéticas y armamentísticas -tan cercanas, por otra parte al propio Bush y al Vicepresidente Cheney-, los fundamentalistas cristianos -a los que también pertenece George W. Bush-, los sionistas, y los *neocons* (en CALLINICOS, A., *op. cit.*, pg. 7).

¹⁵⁵Aunque son suficientemente conocidos, señalemos a los más "importantes" de ellos: Dick Cheney: Vicepresidente de la Administración Bush hijo y Secretario de Defensa con Bush padre; Donald Rumsfeld: Secretario de Defensa e integrante en su momento de la Administración Ford; Paul Wolfowitz: Subsecretario de Defensa y también integrante de los equipos de Nixon y Reagan; Condoleezza Rice: Consejera de Seguridad Nacional; Douglas Feith: Subsecretario de Defensa para la Política; John Bolton: Subsecretario de Estado para el Control de Armas y Asuntos Internacionales; Richar Perle: Ex Presidente de la Junta Política de Defensa dimitido por conflicto de intereses empresariales. Willian Kristol: Director del semanario conservador *The Weekly Standard*, verdadero "órgano oficial" del pensamiento *neocons*.

¹⁵⁶*Project for a New American Century*: www.newamericancentury.org

¹⁵⁷Para profundizar en el mismo, *vid.* también KAGAN, R. and KRISTOL, W. (Eds.); *Present Dangers. Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, San Francisco, Encounter, 2000.

EE.UU. no se enfrenta a ningún competidor global, la gran estrategia que proponen se fija como objetivo mantener y ampliar esa posición ventajosa tanto como sea posible. Para todo ello proponen incrementar el gasto de defensa de manera significativa, reforzar los lazos que unen EE.UU. a las democracias aliadas y enfrentarse a los regímenes hostiles incluso de forma preventiva¹⁵⁸; promover la causa de la libertad económica y política fuera de las fronteras norteamericanas, y aceptar la responsabilidad que supone el papel predominante y único de América para preservar y ampliar un orden internacional que facilite la seguridad, prosperidad y principios de EE.UU. Concluyen diciendo que ésta es la política necesaria si EE.UU. quiere reforzar su seguridad y grandeza en el futuro.

Suficientemente elocuente la lista de firmantes de este documento; entre otros: William Kristol, Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowich, Francis Fukuyama, Dan Quayle (vicepresidente con Bush Padre), Jeb Bush (hermano del actual presidente y Gobernador del Florida), etc.

Este grupo ideológico dirigiría en enero de 1998 una carta al Presidente Clinton denunciando el fracaso de la política de contención hacia Irak en la que expresan que "La única estrategia aceptable es la que elimina la posibilidad de que Irak sea capaz de usar o de amenazar con el uso de armas de destrucción masiva. A corto plazo, esto significa una voluntad de llevar adelante acciones militares como consecuencia del claro fracaso de la democracia. A largo plazo significa apartar del poder a Sadam y a su régimen"¹⁵⁹. Tremendamente premonitorio; y por cierto, mucho antes del 11-S y mucho antes de que, prácticamente ese mismo grupo, llevase a cabo sus designios invadiendo definitivamente Irak. El grupo *neocons* abiertamente se pronunciaba por un nítido intervencionismo militarista, sin renunciar al armamento nuclear como opción potencialmente válida. En el *Rebuilding American's Defense (...)* podemos leer que "El tamaño y el carácter de nuestra fuerza nuclear deberían (...) mantener la superioridad estratégica norteamericana y con ella la capacidad de disuadir posibles coaliciones hostiles de potencias nucleares. La superioridad nuclear norteamericana [es] un elemento esencial a la hora de preservar nuestro liderazgo en un mundo más complejo y caótico".

¹⁵⁸Literalmente "La historia del siglo xx debería habernos enseñado que es importante modificar las circunstancias antes de que afloren las crisis, así como enfrentarnos a las amenazas antes de que llegue el horror".

¹⁵⁹*Vid.* "Letter to President Clinton on Iraq", 26 de enero de 1998. www.newamericancentury.org

Con estos antecedentes, el 11-S simplemente les brindó la ventana de oportunidad de llevar a cabo sus planteamientos estratégicos largamente añorados; algo que no había sido posible ni con Bush padre ni, por supuesto, con Clinton. Por supuesto, el unilateralismo de EE.UU. no se inicia tras el 11-S, ni siquiera con la presidencia de Bush jr.; simplemente ahora será más descarnado, agresivo y explícito adquiriendo un impulso cuantitativo y cualitativamente distinto. El elemento nuclear que daría coherencia y oportunidad a la Doctrina Bush elaborada por los *neocons* será la "Guerra contra el terrorismo". El clásico debate entre aislacionistas e intervencionistas, mitigado durante la guerra fría y que había vuelto a resurgir en los '90 quedaba zanjado en favor de un intervencionismo unilateral y militarista. Irak es la primera pieza para cambiar el mapa de Oriente Medio e iniciar así un cambio en la geoestrategia del mundo. El objetivo último es simplemente la dominación mundial unilateral e imperial a través de una superioridad militar absoluta que impida el surgimiento futuro de cualquier potencia que pueda desafiar el poderío y dominio del que EE.UU. disfruta hoy, y para esta magna operación las Naciones Unidas son, sencillamente, un estorbo que conviene minimizar al máximo.

Embebidos por su posición de absoluta supremacía, los dirigentes de EE.UU. se disponen a imponer sus valores e instituciones políticas y sociales a todos los demás. Como en el pasado, durante el apogeo belicista de la época de Reagan, EE.UU. considera que sus intereses están en juego en todo el mundo y está dispuesto a defenderlos por la fuerza militar. El imperialismo ha regresado, pues no puede catalogarse sino como política imperial aquella dirigida a imponer los valores propios a los demás mediante la dominación política, económica o incluso militar¹⁶⁰.

Es un neoimperialismo fundamentalista el que defienden estos quizá mal llamados neoconservadores¹⁶¹; son fundamentalistas porque reivindican un bien absoluto que quieren imponernos a todos, porque basan su estrategia en la posesión de la verdad absoluta y el bien -"nuestra lucha es una lucha del bien contra el mal" decía Bush en un memorable discurso-; su fundamentalismo no se define exclusivamente con Dios -aunque quizá también, pues ¿no era Bush el que afirmaba considerarse un interlocutor directo con Dios?- sino especialmente con los valores de la democracia liberal. Como fundamentalistas,

¹⁶⁰Vid. CHOMSKY, N.; *Hegemonía o supervivencia. La estrategia imperialista de Estados Unidos*. Barcelona, Ediciones B Grupo Z, 2004.

¹⁶¹Tzvetan TODOROV niega que se les deba considerar neoconservadores porque los conservadores pretenden defender y conservar el orden vigente de las cosas; mientras que estos ideólogos creen en la posibilidad de mejorar radicalmente, no solo su país, sino el mundo, la sociedad, el ser humano mismo; en *El nuevo desorden mundial*; Barcelona, Ediciones Península, 2003, pgs. 36 y 37.

rechazan cualquier atisbo de relativismo o de duda, sus valores son absolutos, inflexibles. Hay que resolver los problemas del mundo, imponer la democracia incluso con las armas, incluso aunque no quieran la bondad que les proponemos y que les ofertamos. Es un pensamiento idealista, de ahí que también los *neocons* sean caracterizados como "neowilsonianos", al compartir con éste la idea de que la difusión de la democracia es un bien ideal que favorece los intereses estadounidenses así como su ambición por un nuevo orden internacional más justo... aunque ahí acaben todas las similitudes. Detestan el realismo de aquellos que, por consideraciones de la *realpolitik* acaban conteniéndose de llevar a cabo aquello que "verdaderamente" está de acuerdo con los intereses estadounidenses¹⁶². Por eso no se reconcilian con Bush padre, que se retiró de Irak antes de alcanzar Bagdad, por ejemplo. Y por el idealismo que les anima, son capaces de llevar sus planteamientos hasta las últimas consecuencias, sin ninguna limitación impuesta por la realidad...

La Doctrina Bush puede ser inmoral e incluso ilegal en muchas de sus consecuencias, pero quizá no sea tan irracional como a veces se plantea. Se basa en una lectura bastante razonable acerca de las amenazas económicas y geopolíticas a las que se enfrenta el capitalismo norteamericano a largo plazo, y conlleva la decisión de utilizar el 11-S y la actual supremacía militar para inclinar aún más a su favor la distribución global del poder¹⁶³; otra cosa distinta es que ese objetivo vaya a lograrse con esta estrategia militarista y arrogante, productora de ingentes dosis de inestabilidad y odio por doquier. Antes bien, cada vez se alzan más voces que piensan, precisamente lo contrario; que esta estrategia emanada de la Doctrina Bush, plena de agresividad e insolencia, sumado al intenso déficit fiscal que genera (consecuencia inevitable del masivo recorte de impuestos y el no menos masivo incremento del gasto militar)¹⁶⁴ conduce a una situación en la que nunca la posición de EE.UU. se había deteriorado tanto como con esta Administración, en la que el giro en su posición internacional se corresponde con el que se ha producido en el déficit presupuestario. El poder de EE.UU., su supremacía, podría no ser más que una burbuja¹⁶⁵.

¹⁶²Para un análisis de cómo la visión imperial unipolar no es puramente realismo político, *vid.* PALACIO DE OTEYZA, V.; "La imagen imperial del nuevo orden internacional: ¿es esto realismo político?", en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, nº 64, dic. 2003/ene. 2004, pgs. 7 y ss.

¹⁶³*Vid.* CALLINICOS, A.; *op. cit.*, pg. 137.

¹⁶⁴El paso del superavit fiscal del último año de la Era Clinton -año 2000- al déficit actual, se trata según el financiero George SOROS del mayor giro en la historia económica de EE.UU. con excepción de los tiempos de guerra. Sin embargo, como también dice Soros, este déficit "encaja con las prioridades de la administración porque acaba reduciendo el gasto social de manera inmisericorde". En SOROS, G.; *La burbuja de la supremacía norteamericana*, *op. cit.* pg. 83.

¹⁶⁵Idea que refleja el título del libro de SOROS: *La burbuja de la supremacía norteamericana*. Para el financiero, "La búsqueda insaciable de la supremacía nos ha puesto en peligro a nosotros y al resto del

Al margen de profesiones de fe futuristas acerca del declive de EE.UU., lo que es innegable es que la política desplegada por los *neocons* no ha conseguido, ni limitadamente, responder de forma eficiente a sus objetivos explícitos. El terrorismo de masas, lejos de acabar, ataca de forma más indiscriminada (Bali en octubre de 2002, Estambul en noviembre de 2003, Casablanca en mayo de 2003, Madrid en marzo de 2004; Irak un día sí y otro también), prueba de que la red Al Qaeda no está precisamente debilitada.

El rechazo que provoca la política imperial de Bush, levanta cada vez más recelo y oposición en territorios más extensos. La doctrina Bush diseñada por la estrategia *neocons* que seguidamente analizaremos y el unilateralismo autoritario de ella derivada, puede tener efectos contradictorios en el poder sin igual del que dispone hoy EE.UU. Su arrogancia puede convertirle en una potencia aislada, sin capacidad para cooperar y formar amplias coaliciones que le permitan llegar a acuerdos para enfrentar las amenazas y los desafíos comunes. Por primera vez desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, EE.UU. ha sido incapaz de reunir una gran coalición internacional que respaldase su operación en Irak, algo que sí consiguió Bush padre hace un poco más de una década. Esta es la gran paradoja del poder norteamericano¹⁶⁶, es demasiado grande para que se le pueda enfrentar ningún otro país, pero no suficientemente grande para resolver los problemas globales.

Hoy más que nunca, el poder se compone, según NYE, de tres dimensiones: militar, económico (ambos completan el denominado "poder duro") y el "poder blando". Este último es resultado de la capacidad de atracción e influencia que uno tenga. Se trata de lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona. Es consecuencia de una serie de recursos de poder intangibles, como una cultura e ideología atractivas a ojos de los demás así como la capacidad para establecer normas e instituciones internacionales que sean asumidas voluntariamente por los demás. Tanto uno como otro, el "poder duro" como el "poder blando" son imprescindibles según el autor; y EE.UU. está todavía en una posición inmejorable en cuanto a la disposición de ambas dimensiones de poder. El reto, dice NYE, es asegurarse un ejercicio del "poder duro" cuando sea necesario que no socave el "poder blando".

Bien, pues eso es precisamente lo que está ocurriendo con la doctrina Bush. Una doctrina que pone de manifiesto la disposición de altísimas dosis de "poder duro", tantas que pueden

mundo. La única manera de salir de esa situación es rechazando en las urnas al presidente Bush (...) para desinflar la burbuja de la supremacía" (pg. 85). Sobre el declive de Estados Unidos *vid.* también TODD, E.; *Después del Imperio. ensayo sobre la descomposición del sistema norteamericano*, Madrid, Foca, 2003,

¹⁶⁶NYE, J.; *La paradoja del poder norteamericano*, *op. cit.*

permitirle incluso escapar a cualquier tipo de control o restricción multilateral; pero que precisamente por ello, por esta prepotencia desmedida con que se manifiesta en la Sociedad Internacional, está dilapidando el "poder blando", convirtiendo a EE.UU. en un país - o un gobierno- que levanta cada vez más recelos, sospechas, animadversión, y en definitiva, un país por el que la mayor parte de la población y países del mundo sienten un creciente rechazo y falta de atractivo; un imperio que da miedo¹⁶⁷. De no mediar un cambio de estrategia, este hecho, indudablemente acabará restringiendo las posibilidades de actuación e intermediación exterior del coloso estadounidense. Veamos ahora, más en detalle cuál es esa Estrategia y comparemosla con la europea.

IV.- DOS CONCEPTOS ESTRATÉGICOS PARA UN SOLO MUNDO.

En los capítulos anteriores hemos glosado las dos dimensiones más características de cada uno de los dos principales actores internacionales objeto de atención en este curso, la U.E. y su P.E.S.D., así como el poder imperial *neocons* de EE.UU. autoproclamado "imperio del bien" frente al "eje del mal". Estas dos realidades quedan explicitadas en sus respectivos conceptos estratégicos, cuyo análisis comparativo, esperamos, pueda contribuir a arrojar más luz sobre la diferente naturaleza y filosofía que anima a cada uno de ellos en su actuación internacional. Los dos documentos cuyo contenido será objeto de análisis en las próximas páginas son la "Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América", hecha pública el 17 de septiembre de 2002 y la "Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor" aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas del 12 de diciembre de 2003. Documentos bastante explícitos y diáfanos en su contenido; por ello, para una correcta comprensión de los mismos, nada mejor que dejar hablar a los textos...

1. La Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU.

Pone claramente el acento sobre la protección y proyección de valores individuales fundados sobre la libertad, democracia y libre empresa; establece un nexo entre terrorismo internacional y proliferación de armas de destrucción masiva; e incluye la eventualidad de un ataque preventivo entre sus opciones estratégicas. Antepone el uso de la fuerza a la búsqueda de soluciones negociadas. Aunque la Estrategia se oficializará en septiembre de

¹⁶⁷BARBER, B.R.; *El imperio del miedo. Guerra, terrorismo y democracia*. Barcelona, Paidós, 2004.

2002, algunos de los aspectos más controvertidos de la misma se irían dando a conocer con anterioridad.

Así, en el discurso de George W. Bush sobre el Estado de la Unión, del 29 de enero de 2002¹⁶⁸ será cuando quede definido el denominado "Eje del mal" para referirse a la amenaza potencial que, según él, suponían Irak, Iran y Corea del Norte; además de la disposición a atacar directamente a las redes terroristas, el Presidente afirma que "nuestro segundo objetivo es evitar que los regímenes que protegen a los terroristas amenacen a América o a nuestros amigos y aliados con armas de destrucción masiva" para después referirse a los tres países señalados calificándoles como "Eje del Mal"¹⁶⁹.

Un nuevo paso adelante en la explicitación pública de esta nueva Estrategia se dará con motivo del discurso que el Presidente Bush pronunció en West Point el 1 de junio de 2002. En el mismo George W. Bush se refiere a la necesidad de actuar de forma preventiva cuando afirma que "Durante gran parte del pasado siglo, la defensa norteamericana se basó en las doctrinas de disuasión y contención de la Guerra Fría (...) pero las nuevas amenazas exigen nuevas ideas (...). Si aguardamos hasta que las amenazas se materialicen completamente, habremos aguardado demasiado (...) la guerra contra el terrorismo no se ganará a la defensiva. Debemos llevar la batalla hasta el enemigo, desbaratar sus planes, y confrontar las peores amenazas antes de que surjan (...)"¹⁷⁰.

La Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. publicada el 17 de septiembre de 2002, viene precedida de una Introducción del Presidente Bush. En la misma se esboza ya lo que será el elemento más caracterizador de toda la Estrategia, la defensa preventiva: "(...) Y, como una cuestión de sentido común y de autodefensa, EE.UU. actuará contra esas amenazas en surgimiento [se refiere a las provenientes de las armas de destrucción masiva en disposición de "nuestros enemigos"] antes de que éstas terminen de formarse (...). En el nuevo mundo en que hemos entrado, el único camino hacia la paz y la seguridad es el de la acción". El léxico que utiliza toda la Estrategia rezuma una especie de mesianismo fundamentalista, al reivindicar la consecución de un bien absoluto e indiscutible que, como tal, ha de ser impuesto a toda la humanidad. Las referencias a la "prosperidad futura", al "bien" para "toda persona, en cualquier sociedad", el deber de proteger esos valores de sus

¹⁶⁸Puede consultarse en www.whitehouse.gov/news/releases ("The President's State of the Union Address").

¹⁶⁹Denominación no del todo original si recordamos que ya Ronald Reagan calificó a la URSS como "el imperio del mal".

¹⁷⁰Puede consultarse en www.whitehouse.gov/news/releases ("Remarks by the President 2002 Graduation Exercise of the United States, Military Academy, West Point, New York").

enemigos como "vocación común de las gentes amantes de la libertad en todo el mundo y de cualquier edad" lo ilustran. El último párrafo de la Introducción es bastante significativo a este respecto: "La libertad es una demanda no negociable de la dignidad humana; el derecho natural de toda persona, en cualquier civilización (...). Hoy, la humanidad tiene en sus manos la oportunidad para hacer que la libertad triunfe sobre todos estos enemigos. EE.UU. acoge con beneplácito nuestra responsabilidad de encabezar esta gran misión". EE.UU. o mejor, sus decisores políticos, están en posesión de la verdad absoluta que ha de ser impuesta a todos los demás¹⁷¹.

Al igual que con la Doctrina Truman EE.UU. evidenció su disposición y ofrecimiento a combatir el avance del comunismo en el mundo, comprometiéndose en la defensa de todos los pueblos que quisiesen resistir la amenaza comunista (doctrina de contención)¹⁷², ahora en una especie de versión revisitada de la misma, EE.UU. se ofrece también al mundo para combatir no al comunismo, sino al "nuevo Satan", el terrorismo internacional. "La guerra contra el terrorismo de alcance global es una empresa mundial de duración incierta. EE.UU. ayudará a aquellos países que necesitan de nuestra ayuda para combatir el terrorismo"¹⁷³, para ello "EE.UU. apoyará a cualquier país que esté resuelto a crear un futuro mejor al buscar las recompensas de la libertad para su pueblo".

El eje central de la Estrategia es la lucha contra el terrorismo: "Los EE.UU. de América libran una guerra contra terroristas esparcidos por todo el mundo. El enemigo no es un régimen político, persona, religión o ideología aislados. El enemigo es el terrorismo (...). La lucha contra el terrorismo mundial es distinto de cualquier otra guerra de nuestra historia. Se librará en muchos frentes contra un enemigo especialmente evasivo, durante un largo período de tiempo"¹⁷⁴.

La acción preventiva así como el unilateralismo son dos de las ideas-fuerza de la Estrategia: "Si bien EE.UU. tratará constantemente de obtener el apoyo de la comunidad

¹⁷¹SOROS aprecia que "en este punto confluyen el fundamentalismo religioso y el fundamentalismo mercantil para conformar juntos la ideología de la supremacía norteamericana"; en *La burbuja de la supremacía norteamericana*, op. cit. pg. 26.

¹⁷²Truman proclamaba su doctrina como "la política de EE.UU. para apoyar a los pueblos libres que se oponen a los intentos de sumisión por parte de minorías armadas o presiones externas". Vid. MAMMARELLA, G.; *Historia de Europa contemporánea. 1945-1990*. Barcelona, Ariel, 1990, pg. 95 y ss.

¹⁷³Introducción. Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Todas las referencias a la misma de los próximos párrafos están extraídos de la versión en castellano del Sitio en la Web del Departamento de Estado <http://usinfo.state.gov/espanol/>

¹⁷⁴Capítulo III.

internacional, no dudaremos en actuar solos, en caso necesario, para ejercer nuestro derecho a la defensa propia, con medidas preventivas"¹⁷⁵. Esta idea se desarrolla más extensamente en el capítulo V: "EE.UU. ya no puede depender exclusivamente de una posición de reacción, como lo hicimos en el pasado. La incapacidad de frenar a un atacante potencial, la inminencia de las amenazas de hoy y la magnitud del daño potencial que podrían causar las armas preferidas por nuestros adversarios, no permiten tal opción. No podemos dejar que nuestros enemigos den el primer golpe (...). Para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios, EE.UU. actuará preventivamente, si es necesario". Si bien, en aras de evitar una generalización de esta posibilidad, y de acuerdo con la excepcionalidad estadounidense que supura todo el texto, se afirma que "EE.UU. no utilizará la fuerza en todos los casos para anticipar amenazas que comienzan a surgir, ni los países deben usar la prevención como pretexto para la agresión"¹⁷⁶. Este es un derecho que solo corresponde a la "Potencia Elegida" porque, suponen, solo ella lo utilizará adecuadamente: "El propósito de nuestras acciones será siempre el de eliminar una amenaza específica a EE.UU. y nuestros aliados y amigos. Las razones de nuestras acciones serán claras, la fuerza medida y la causa justa"¹⁷⁷.

El unilateralismo se ve reflejado también en la voluntad de actuar en el seno de coaliciones circunstanciales *ad hoc* o coaliciones de voluntarios: "La formación de coaliciones entre los que estén dispuestos y los arreglos de cooperación para la seguridad son la clave para hacer frente a estas amenazas transnacionales que se presentan ahora"¹⁷⁸. Conviene recordar que la formación de una coalición de voluntarios, no hace a una hipotética intervención mediante ella menos unilateral, pues el unilateralismo no queda definido por el número de actores que protagonicen una intervención, sino por el hecho de que ésta se realice al margen del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que es en quien reside la utilización legítima de la fuerza en la sociedad internacional. Otra dimensión de esta cuestión es el rechazo explícito al Tribunal Penal Internacional que se realiza en la

¹⁷⁵Capítulo IV.

¹⁷⁶Es lo que Manuel PEREZ GONZALEZ denomina "cláusula anti-difusión" del derecho de legítima defensa preventiva. En "La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la Doctrina Bush de la acción preventiva" en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LV, nº 1, 2003, pg. 202.

¹⁷⁷Capítulo V.

¹⁷⁸Capítulo IV. Esta idea de las *coalition of the willing* había sido ya expresada por Donald Rumsfeld; y una extensión de la misma es la idea expuesta por el Secretario de Defensa de que "la misión determina la coalición" y no al revés. Esta idea pone en entredicho la vigencia práctica de las organizaciones de defensa existentes, como la OTAN. Una aplicación real de este principio es la no utilización de la Alianza Atlántica en la guerra de Afganistán, a pesar de que los países aliados habían activado la cláusula de defensa mutua recogida en su artículo 5. *Vid.* RUMSFELD, D.; "The Coalition and the Mission" en *The Washington Post*, 21 de octubre de 2001.

Estrategia: "Emprenderemos las acciones necesarias para asegurar que nuestros esfuerzos para cumplir con nuestros compromisos de seguridad mundiales y proteger a los norteamericanos no se vean perjudicados por el potencial de investigaciones, pesquisas o enjuiciamiento por parte del T.P.I., cuya jurisdicción que no aceptamos, no se extiende a los norteamericanos. Colaboraremos con otras naciones para evitar complicaciones en nuestras operaciones y cooperación militares, mediante mecanismos tales como los acuerdos multilaterales y bilaterales que protegerán del T.P.I. a los nacionales de EE.UU. (...)"¹⁷⁹.

La introducción del concepto de defensa, acción o guerra preventiva -lo mismo da- supone una innovación en las relaciones internacionales modernas; no tanto por su novedad en sí, ya que las grandes potencias nunca se habían privado de intervenir de forma preventiva especialmente contra países pequeños a los que podían vencer fácilmente, sino porque nunca se había erigido como un "principio" la decisión unilateral de declarar la guerra basándose en la mera sospecha o posibilidad de un ataque o una amenaza cuya apreciación es necesariamente parcial y subjetiva. Como afirma TODOROV, "si aceptamos que cada país ataque a los demás apoyándose tan solo en sus impresiones, abrimos la vía para una guerra permanente de todos contra todos"¹⁸⁰. La novedad de la doctrina preventiva incorporada en la Doctrina Bush es el intento de convertir en legítimo y respetablemente normal, lo que no es sino una patología, un tipo de crimen que, efectivamente, siempre ha sido cometido y mucho nos tememos, seguirá cometiéndose en el futuro inmediato. En el caso que nos ocupa, el concepto de prevención legítima contra un peligro inminente salvaguardado por el derecho internacional se ve pervertido; la legítima defensa como derecho inmanente ante una eventualidad de ataque armado que salvaguarda el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, queda desvirtuada sobre todo en cuanto a la exigencia de la inminencia del ataque, para convertirse en un derecho a ejercer únicamente por el "hegemón benefactor" según criterios mucho más indefinidos e indeterminados¹⁸¹. En la Doctrina Bush, se pretende el derecho de atacar primero ante una hipótesis de amenaza no siempre verificable, y definida en cualquier caso por EE.UU.

¹⁷⁹Capítulo IX.

¹⁸⁰TODOROV, T., *op. cit.* pg. 57.

¹⁸¹Como afirma PEREZ GONZALEZ, "Al final, la doctrina Bush implica sustituir la exigencia de un ataque inminente como condición de la legítima defensa anticipada por una escala fluctuante que en un determinado punto alcanza el nivel de una "amenaza suficiente" -según la determinación unilateral del Estado decidido a actuar- como justificación de la acción preventiva"; en "La legítima defensa puesta en su sitio (...)", *op. cit.* pg. 200.

La Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. apuesta también por un modelo económico caracterizado por Bush en la Introducción como el "único modelo sostenible para conseguir el éxito como nación". Se refiere al capitalismo de libre mercado en versión estadounidense, es decir, un neoliberalismo cuyas líneas definitorias vienen recogidas también en el concepto estratégico: políticas legales y regulatorias favorables al crecimiento para alentar la inversión, bajada de impuestos, sistemas financieros sólidos, políticas fiscales que apoyen la actividad empresarial, comercio libre. El libre comercio es, incluso, una cuestión moral: "El concepto del libre comercio surgió como un principio moral aún antes de convertirse en un pilar de la ciencia económica. Si uno puede hacer algo que otros valoran, uno debe poder vendérselo a ellos. Si otros hacen algo que uno valora, uno debe poder comprarlo. Esta es la verdadera libertad, la libertad de una persona - o una nación- de ganarse la vida"¹⁸².

La palabra "Democracia" reiterada en la Estrategia en numerosos epígrafes tiene un componente inequívocamente económico, es un eufemismo para designar al capitalismo neoliberal¹⁸³. También la palabra "libertad" aparece reiteradamente; por libertad debemos entender estrictamente los valores estadounidenses. Cuando en la Estrategia se afirma que ha de prevalecer la libertad, quiere decir que han de prevalecer los valores de EE.UU.

El liderazgo total de EE.UU es otra idea-fuerza del concepto estratégico estadounidense que aparece diseminado a lo largo de todo el texto; sólo EE.UU. en función de su naturaleza peculiar y excepcional tiene permitido desarrollar una "capacidad militar avanzada": "Nuestras fuerzas serán lo suficientemente poderosas como para disuadir a potenciales adversarios de esforzarse por conseguir un complejo militar en la esperanza de sobrepasar o igualar el poder de los EE.UU." La preminencia de la supremacía militar estadounidense como elemento determinante para defender sus intereses propios, por encima de estrategias diplomáticas, queda suficientemente claro en la Estrategia cuando se afirma que "Mientras el gobierno de EE.UU. depende de las fuerzas armadas para defender los intereses de Norteamérica, debe depender de la diplomacia para actuar en reciprocidad con otras naciones"¹⁸⁴.

¹⁸²Capítulo VI.

¹⁸³CALLINICOS, A.; *op. cit.*, pg. 45.

¹⁸⁴Capítulo IX.

En definitiva, la Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. expresa una política imperialista y unilateral¹⁸⁵. El imperialismo en su acepción original comporta la proyección del poder de un Estado más allá de su jurisdicción con el objeto de crear unidades político-administrativas bajo su control; y el unilateralismo supone dejar de lado, ni respetar ni consultar las instituciones multilaterales a la hora de tomar decisiones y de ejecutar políticas; y ambos principios subyacen en este documento como acabamos de ver.

2. La Estrategia Europea de Seguridad

Una vez diseñada la arquitectura de seguridad y defensa, según pudimos ver en capítulos anteriores, la U.E. necesitaba de un concepto estratégico propio. La definición de una Estrategia Europea de Seguridad implica definir cuáles son los valores e intereses que se pretende salvaguardar mediante los instrumentos de seguridad y defensa creados; determinar en qué tipo de conflictos y en qué lugares se intervendrá, y cuándo una agresión a nuestros intereses implicará la puesta en marcha de los mecanismos previstos. En definitiva, la Estrategia Europea de Seguridad debe servir de marco programático al conjunto de la acción exterior de la Unión. Su objetivo es identificar las amenazas para poder afrontarlas en mejores condiciones así como establecer un esquema estructurado europeo de los retos del mundo para garantizar mejor la eficacia de nuestro sistema de seguridad colectiva. De poco serviría dotarnos de instrumentos y establecer procedimientos, si no hay acuerdo sobre la estrategia política a adoptar.

La definición de un concepto estratégico propio es una culminación lógica del proceso de elaboración progresiva de una Europa de la Seguridad y Defensa, pero además, es también de alguna manera consecuencia de la fractura que padeció la Unión como consecuencia de la crisis de Irak¹⁸⁶. Espectáculos como el representado por la "Carta de los 8" de 29 de enero de 2003 en el que los Gobiernos de España, Italia, Reino Unido, Portugal, Dinamarca, Hungría, Polonia y la República Checa apoyan la posición estadounidense justo dos días después de haber aprobado una Posición Común en el seno de la U.E. que les

¹⁸⁵BARBE, E.; *Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 2003 (2ª Edic.), pgs. 299 y 301.

¹⁸⁶El Alto Representante de la U.E. para la P.E.S.C. tras interrogarse por qué es necesaria ahora una Estrategia Europea de Seguridad responde: "Porque el 11 de septiembre reveló un mundo todavía más complejo y amenazas aún mayores de lo que se temía. Porque la crisis de Iraq ha situado a Europa ante una realidad que no permite dudas: una Europa dividida está condenada a la impotencia, cuando en realidad, al ampliarse, debería ser capaz de asumir mejor sus responsabilidades mundiales". SOLANA, J.; Reunión conjunta de las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa de los Parlamentos nacionales de la U.E.; Bruselas, 10 de septiembre de 2003 (<http://ue.eu.int/newsroom>).

comprometía con la política de inspección que venía elaborando NN.UU. habían sido el detonante que convertía en inaplazable la disposición de una Estrategia común para la U.E.

Esta Estrategia será adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003. En sus Conclusiones de la Presidencia se afirma que "La Estrategia Europea de Seguridad reafirma nuestra voluntad común de asumir nuestras responsabilidades (...). Permitirá a la U.E. abordar mejor las amenazas y los desafíos mundiales y aprovechar las oportunidades que se presentan ante nosotros"¹⁸⁷.

Esta Estrategia Europea pone claramente de relieve la especificidad de la aproximación europea a las cuestiones de seguridad. Sus principales elementos son la opción por un multilateralismo eficaz con la ONU como instrumento nuclear del mismo, el rechazo de las guerras preventivas, así como la voluntad de utilizar todos los medios pacíficos de prevención de conflictos y resolución de crisis antes de recurrir a la fuerza. Es la primera vez que la U.E. ha asumido el trabajo de elaborar una estrategia común. Por necesidad durante la guerra fría y por falta de consenso después, la U.E. había dejado a los EE.UU. y a los Estados miembros el monopolio de la reflexión estratégica. Ahora, dos cuestiones fuerzan a acabar con esta situación: en primer lugar, las responsabilidades derivadas de una Europa ampliada que se extiende a los confines del mundo ruso y árabe-musulmán, pues una Europa de 25 Estados y 450 millones de personas, con la cuarta parte del producto nacional bruto mundial no puede ignorar el mundo que le rodea; en segundo lugar, las lecciones extraídas de una Europa dividida e impotente. Las lecciones de la crisis de Irak han dado sus frutos. Así como los conflictos yugoslavos desembocaron en el Acuerdo de Saint Malo y de Helsinki, la crisis de Irak ha permitido a los líderes europeos tomar conciencia de que era necesario tener un análisis estratégico común de los problemas de seguridad internacional.

El subtítulo que acompaña al "documento Solana", "Una Europa segura en un mundo mejor", implica la idea de que, se quiera o no, Europa es un actor mundial y debe estar preparada para compartir la responsabilidad de la seguridad en el mundo. Asumir las responsabilidades mundiales, este es el ambicioso objetivo del concepto estratégico europeo. Los desafíos a los que se enfrenta este documento estratégico son variados¹⁸⁸:

¹⁸⁷Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo, Bruselas, 2 de diciembre de 2003 (<http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/>)

¹⁸⁸HAINE, J.Y.; "La PESD et les nouveaux défis de l'insécurité internationale" en *Synthèse*, n° 116 (www.robert-schuman.org/Synth116.htm). Del mismo autor, para ampliar el análisis sobre la estrategia de

- encontrar un acuerdo para incluir las diferentes tradiciones estratégicas, a menudo demasiado alejadas unas de otras, y convertirlas en un motor de la acción internacional europea;
- dirigirse de manera creíble a los grandes actores internacionales (y en primer lugar, a EE.UU.);
- responder a las nuevas amenazas sin adular del acervo específico y la identidad propia de la Unión.

El esqueleto de la Estrategia Europea de Seguridad se articula sobre tres pilares:

- 1.- extender la zona de seguridad alrededor de Europa -de los Balcanes al Cáucaso- desarrollando instrumentos de estabilización;
- 2.- asegurar un multilateralismo eficaz bajo la piedra angular de la O.N.U.;
- 3.- responder a las amenazas globales del terrorismo, de la proliferación de armas de destrucción masiva y de la criminalidad organizada.

Con esta Estrategia, Europa, a diferencia de EE.UU. confirma que no está en guerra. Además, si el diagnóstico sobre las amenazas ligadas al terrorismo internacional y a la proliferación de armas de destrucción masiva es similar al de Washintong (identifica las nuevas amenazas a las que la U.E. ha de hacer frente: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición del Estado y Estados fallidos - más que "Estados-canallas"-, así como el crimen organizado), la manera de hacerlas frente es radicalmente distinta. La lucha contra estas amenazas no puede descansar únicamente sobre instrumentos militares, aunque tampoco quepa excluirlas absolutamente. En su apartado II. referido a los Objetivos Estratégicos para defender la seguridad y promover los valores de la U.E., afirma que "Contrariamente a la situación de amenaza abrumadora y evidente de la época de la guerra fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos (...) haciendo frente a las causas políticas subyacentes (...). La U.E. está especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales"¹⁸⁹.

seguridad de la U.E. *vid.* también "Soft Power Plus: Can the EU deliver?" en *Georgetown Journal of International Affairs*, December, 2003.

¹⁸⁹Estrategia Europea de Seguridad, pg. 7.

La U.E. apuesta por un acercamiento más amplio y pluridisciplinar que incluya, especialmente, la dimensión política y económica. No habrá solución al problema del terrorismo si ésta no es global. Es decir, desde un análisis similar respecto a las amenazas del terrorismo internacional, desarrolla una estrategia más diversificada que la estadounidense, más fiel, en definitiva, al concepto plural de seguridad y defensa y a la identidad europea.

El segundo gran objetivo estratégico en defensa de la seguridad europea es la creación de seguridad en los países vecinos. "La integración de los Estados adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará Europa a zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la U.E. y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener una relaciones estrechas y de cooperación (...) Tenemos que extender los beneficios de la cooperación económica y política a nuestros vecinos del este y al mismo tiempo contribuir a la solución de sus problemas políticos"¹⁹⁰. Claramente la estrategia que propone la U.E. para proyectar estabilidad en sus vecinos es la cooperación eficaz en los terrenos de la economía, la seguridad y la cultura. Es decir, entre el palo y la zanahoria, la U.E. prefiere la zanahoria....

El tercer gran objetivo estratégico es la consecución de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. "Nuestro objetivo es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho. Hemos asumido el compromiso de respetar, defender y desarrollar el Derecho Internacional. El marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas [cuyo] fortalecimiento, dotando a esta organización de los medios necesarios para que pueda cumplir su cometido y actuar con eficacia, es una prioridad europea"¹⁹¹. La apuesta por el regionalismo y la multilateralización de las relaciones internacionales sometidas al imperio de la ley y el derecho es una de las principales señas de identidad del concepto estratégico europeo. Frente al unilateralismo, el multilateralismo; frente al imperio de la fuerza, el imperio de la ley y el derecho; frente a la supremacía militar, la corresponsabilidad plurisectorial y la cooperación social, económica y política.

El documento finaliza con las Implicaciones Estratégicas para Europa. La U.E. se ha dotado ya de elementos de actuación exterior; pero para conseguir plenamente sus objetivos

¹⁹⁰Estrategia Europea de Seguridad, pg. 8.

¹⁹¹Estrategia Europea de Seguridad, pg. 9.

y tener un protagonismo internacional de acuerdo al potencial de que dispone, ha de ser más activa, más coherente y dotarse de más capacidad.

Más activos: el objetivo es ser capaces de desarrollar el abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos (actividades políticas, diplomáticas, militares, civiles, comerciales y de desarrollo). También la U.E. contempla la "actuación preventiva": "debemos ser capaces de actuar antes de que la situación en los países a nuestro alrededor se deteriore, cuando se detecten señales de proliferación, y antes de que se produzcan emergencias de orden humanitario. La intervención preventiva puede evitar que se planteen problemas más graves en el futuro"¹⁹². El espíritu de esta posibilidad de actuación preventiva no puede estar más lejos de la afirmación amenazante de utilización de medidas preventivas incluida en la estrategia estadounidense en su capítulo V cuando afirma que "No podemos dejar que nuestros enemigos den el primer golpe (...). Para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios EE.UU. actuará preventivamente si es necesario".

Más capaces: la Estrategia Europea de Seguridad hace una apuesta por la consecución de más recursos y más eficazmente empleados, evitando duplicidades por la utilización en común de los mismos, reforzando la capacidad diplomática mediante la combinación de los recursos de los Estados miembros con los de las Instituciones propias de la Unión, mayor comunicación de la inteligencia entre los Estados miembros y sus socios, etc.

Más coherentes: "El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos (...) "¹⁹³".

La Estrategia Europea de Seguridad finaliza con una asunción de la imprescindibilidad de la cooperación internacional en el mundo globalizado actual. Para la consecución de los objetivos previstos se precisa de la cooperación multilateral en las organizaciones

¹⁹²Estrategia Europea de Seguridad, pg. 11. Comparese este tratamiento de la actuación preventiva contemplada en la Estrategia Europea con el derecho a defensa propia mediante medidas preventivas que se incluye en el capítulo V de la Estrategia estadounidense. No compartimos la valoración de LAMO DE ESPINOSA cuando ve en este tratamiento de la actuación preventiva prevista en la Estrategia europea un "núcleo duro" de sentido tan sólo aliviada con ciertos "matices, más retóricos que reales" (*Bajo puertas de fuego, op. cit.* pg. 73). La "acción preventiva" incluida en la Estrategia Solana puede referirse más bien a la "diplomacia preventiva" tan característica de la acción cotidiana de la U.E.; la "acción preventiva" incluida en la Estrategia de EE.UU. se refiere más bien, sin eufemismos, a la "guerra preventiva". Irak es el ejemplo.

¹⁹³Estrategia Europea de Seguridad, pg. 13.

internacionales y con otros actores clave; entre estos, principalmente EE.UU. "La relación transatlántica es insustituible. Actuando juntos, la U.E. y los EE.UU. pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo. Nuestro objetivo ha de ser una asociación eficaz y equilibrada con los EE.UU. Ello constituye un motivo adicional para que la U.E. siga desarrollando sus capacidades y gane en coherencia"¹⁹⁴. Efectivamente, como queda meridianamente claro en este párrafo, la definición de una Identidad Europea en materia de Seguridad y Defensa nunca ha tenido como objetivo último una ruptura de la relación transatlántica, antes bien, dotar de mayor equilibrio a ésta de forma que pueda aumentar su eficacia.

El alcance verdadero de este documento lo veremos en el futuro inmediato, por su capacidad para enfrentar las turbulencias propias de este mundo internacional convulso. Lo que da a este concepto estratégico todo su valor y toda su singularidad es, precisamente, el hecho de estar definido por un actor de nuevo cuño diferente al Estado-nación. Si su contenido es singularmente distinto, es porque la U.E. es también un actor singularmente distinto.

V.- Valoración y conclusiones.

Esta Estrategia Europea de Seguridad proporciona un marco para la formulación de políticas y propuestas concretas para su aplicación. Hasta el momento, los dos ámbitos en los que ya se han empezado a definir propuestas se refieren al multilateralismo efectivo centrado en las Naciones Unidas¹⁹⁵ y la política de conjunto adoptada para Bosnia y Herzegovina en la que se establecen medidas prácticas para mejorar la coherencia y eficacia del compromiso de la U.E. de apoyar la perspectiva europea de dicho país¹⁹⁶.

¹⁹⁴Estrategia Europea de Seguridad, pg. 13.

¹⁹⁵*Vid.* Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo". Documento COM (203) 526 final del 10.9.2003. Con esta Comunicación, la Comisión presenta una nueva estrategia para las relaciones U.E./O.N.U., en la que formula algunas novedades prácticas que podrán ayudar a la U.E. a reforzar su posición de pilar central del sistema multilateral gracias a su participación en el sistema de las Naciones Unidas. Se trata fundamentalmente de implementar mejoras en los mecanismos de contacto y coordinación entre las dos Organizaciones. Otro ejemplo de la coordinación y definición de objetivos comunes entre Naciones Unidas y la U.E. nos lo proporciona la Declaración conjunta U.E./O.N.U. de 24 de septiembre de 2003 sobre cooperación en la gestión de crisis. Conviene tener en cuenta que los países de la U.E. son los principales contribuidores de fuerzas a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, además de contribuir al presupuesto total de las mismas con más de un 39% del montante total. *Vid.* el Sitio UE/ONU, <http://europa-eu-un.org>

¹⁹⁶*Vid.* Consejo Europeo de Bruselas. 17 y 18 de junio de 2004. Conclusiones de la Presidencia.

Esta Estrategia europea se desmarca sin ambigüedad de la Estrategia de Seguridad de EE.UU. caracterizada por el deseo de maximizar las ventajas de la supremacía militar; un soberanismo que no reconoce autoridad a las instituciones internacionales más que en función de los intereses nacionales del momento; una propensión a dividir el mundo en "amigos" y "enemigos" en una guerra universal contra el terrorismo; así como la elección de la fuerza a título preventivo, no sólo para desarmar a Estados hostiles sino también para transformar su régimen político y social. La intervención en Irak es la primera aplicación práctica de esta estrategia estadounidense.

Algunos han visto en esta diferente filosofía estratégica una consecuencia de la propia historia, naturaleza y actualidad de cada uno de los dos actores. Así, según Robert KAGAN, la debilidad europea frente a la hegemonía y fortaleza estadounidense sería la razón de que los primeros insistan en la negociación, la diplomacia, los lazos comerciales, la defensa del derecho frente al empleo de la fuerza, la seducción frente a la coacción y la amenaza y, en definitiva, del multilateralismo frente al unilateralismo. Sin embargo, afirma KAGAN, EE.UU. percibe el mundo de forma distinta; a causa de su mayor poder ha desarrollado un umbral inferior de tolerancia al riesgo y a la amenaza, y sigue ejerciendo el poder en un mundo anárquico y hobbesiano, donde la seguridad sigue dependiendo de la fuerza militar. De ahí su afirmación de que los europeos parecen venir de Venus y los estadounidenses de Marte. Vienen de mundos diferentes y perciben mundos diferentes¹⁹⁷. Para KAGAN, la Estrategia estadounidense no aporta nada nuevo, no es sino una reafirmación de las políticas estadounidenses de siempre, "de hecho [afirma] muchas de las medidas recogidas en el documento ser remontaban a cincuenta años atrás"¹⁹⁸. Y ese es precisamente uno de los problemas principales acerca de la ineficiencia real de las políticas de EE.UU. Responden a doctrinas superadas, inadecuadas para los desafíos del mundo de hoy y ancladas en un concepto de seguridad y defensa ya superado.

Esther BARBÉ afirma que "lo cierto es que el liderazgo de EE.UU. en el ámbito de la paz y la guerra, a principios del siglo XXI muestra una mentalidad estrecha de *sef help* (seguridad basada exclusivamente en sus propios recursos militares y centrada en la protección de su territorio con defensas antimisiles). Una mentalidad propia del estado moderno en el sentido clásico del término [es decir, aquellos que orientan su política exterior en busca de la hegemonía entendida básicamente de componente militar, por oposición a aquellos

¹⁹⁷Vid. KAGAN, R.; *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid, Taurus, 2003.

¹⁹⁸*Ibidem*, pg. 142.

Estados postmodernos, como los de la U.E. caracterizados por la cesión de la soberanía exclusiva en favor de una gestión cooperativa y mancomunada de la misma y que han renunciado a la utilización de la fuerza entre ellos; y los Estados premodernos, aquellos por último tan debilitados que resultan caóticos y prácticamente carecen de la capacidad mínima para el desempeño de sus funciones]¹⁹⁹, justamente cuando en la era de la globalización, tal y como mostró el 11-S, la inseguridad no es ni un fenómeno territorial, ni estrictamente militar"²⁰⁰.

Las políticas exteriores a uno y otro lado del Atlántico conforman una actitud distinta respecto a la forma de relacionarse con el mundo. En palabras de David CALLEO, "Europa ve un mundo con amigos potenciales, mientras América vive en un mundo donde cada potencia independiente [Europa por ejemplo] es un enemigo potencial (...). El siglo XXI no invita a una hegemonía global. La actitud europea parece más sabia. Quizá sea mejor que Marte se acueste con Venus"²⁰¹.

Quizá efectivamente, a medio plazo y cuando cicatricen las heridas originadas por el conflicto de Irak, podrían llegar a acostarse y mantener relaciones más o menos esporádicas en las que podrían, incluso, disfrutar rememorando tiempos y relaciones pasadas; pero difícilmente podemos vislumbrar un futuro en el que se genere de nuevo la confianza suficiente imprescindible para que la reconciliación conduzca al reinicio de una relación estable y con todas las bendiciones. Si el violento Marte solo pudo encontrar la paz en los brazos de la dulce Venus, para que de esa unión naciera la diosa Armonía, creo que la historia entre Europa y EE.UU. no tendrá tan dulce final... Podrán venir tiempos mejores que los actuales quizá, con otras administraciones futuras menos o nada fundamentalistas, menos exacerbadas; pero el desencuentro está lejos de ser un paréntesis coyuntural y momentáneo. Los tiempos han cambiado.

La propia experiencia histórica de la integración europea hace que el recurso al multilateralismo sea vivido como algo consustancial al proceso de conformación creciente de una sociedad internacional cada vez más integrada. Los europeos empezaron exportando bienes y servicios, y ahora exportan valores; su propia experiencia histórica puede convertirse en un ejemplo exportable. La noción de potencia civil seguirá caracterizando a una U.E. dotada de una P.E.S.D. con, cada vez, más capacidad de desarrollar misiones

¹⁹⁹COPER, R; *The Post-Modern State and the World Order*. London, Demos, 1996.

²⁰⁰BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2003 (Segunda Edición), pg. 302

²⁰¹CALLEO, D.P.; "Poder, riqueza y sabiduría" en *Política Exterior*, nº 96, 2003, pg. 91.

autónomas, y entre ellas, también misiones militares. Ahora bien, contar con recursos militares imprescindibles para ejercer su papel de actor global no supone un cambio en su naturaleza civil. También una potencia civil puede verse obligada a utilizar la fuerza en determinadas situaciones de emergencia y limitadamente cuando han fracasado las otras opciones. La noción de potencia militar, por su parte, implica contar con una dimensión militar disuasiva que se coloca en el centro de la acción exterior, dotándola del principal protagonismo como instrumento de acción exterior (aunque evidentemente no siempre sea la primera opción a utilizar). La U.E. como hemos visto no responde a esos parámetros.

No se trata de crear otra fuerza militar antagónica a EE.UU., tampoco se trata de igualar, ni tan siquiera aproximarse al poder militar de EE.UU. (además, ¿alguien cree que Europa deba librar una guerra contra EE.UU?, entonces ¿por qué tantas comparaciones acerca de los recursos militares respectivos de dos contendientes que NUNCA se van a enfrentar militarmente?); no es eso, el multilateralismo y la coordinación articulada y complementaria sinérgicamente de todos los mecanismos con que cuenta la U.E., es la receta necesaria para un mundo y unos desafíos suficientemente complejos y pluridimensionales que exigen esa actuación coordinada y desde diferentes aspectos y dimensiones. La deriva en la que nos encontramos en la sociedad internacional obliga a más Europa para servir de contrapeso a EE.UU., "sobre todo en una sociedad global en que se percibe que el elemento militar no es el único elemento de poder. [Europa] Se perfila como una fuerza emergente capaz de contrapesar a EE.UU. y liderar la reconstrucción de la sociedad internacional a través de un sistema multilateral"²⁰². Pero el desafío es potente porque no parece que la relación transatlántica tenga un futuro halagüeño; antes bien, desgraciadamente, parece que la relación entre EE.UU. y Europa será progresivamente más distante en el futuro, conforme la U.E. se vaya dotando de instrumentos que le permitan mayores cotas de participación e influencia en el ámbito exterior²⁰³.

Y aunque a menudo se minusvaloran las posibilidades de actuación de la Unión y se califican como de raquílicas sus actuaciones, hay que decir que la construcción de la P.E.S.D. va bastante rápido. Se necesitaron 30 años para establecer un mercado único; más

²⁰²ALDECOA, F.; *"Una Europa". Su proceso constituyente (op. cit.)*, pg. 111 y 112.

²⁰³Desde perspectivas distintas, entre muchos otros *vid.* también esta idea en HAASS, R.; "Las relaciones transatlánticas en el nuevo entorno de seguridad" en *Política Exterior*, nº 89, 2002, pg. 39 y ss. PFAFF, W.; "El 11-S y el orden mundial" en *Política Exterior*, nº 90, 2002, pg. 65.

de 10 para una moneda común. La Declaración de Colonia que inicia la P.E.S.D. se llevó a cabo en junio de 1999. Y los desarrollos no se detienen²⁰⁴.

EE.UU. actúa coherentemente con su hegemonía militar y de acuerdo a su historia reciente. EE.UU. estuvo más de cuatro décadas sumido en un enfrentamiento bipolar con un enemigo perfectamente definido y conocido. Hoy la situación ha cambiado; los retos han cambiado, los desafíos son otros; pero EE.UU. los enfrenta de forma clásica, con la utilización de su fuerza desmesurada consciente de su hegemonía militar que le convertiría en invencible si ésta fuese una guerra también clásica. Pero la situación es otra. "La unipolaridad militar de EE.UU. no es suficiente para hacer frente a estos grandes problemas que representan la otra cara de la globalización. La honda impresión que produjeron los atentados del 11-S ha exasperado su unilateralismo y ha lanzado a EE.UU. a emplear su aplastante superioridad militar. Pero el enemigo dista mucho de ser la Unión Soviética"²⁰⁵. Resulta que el 11-S no hubiese podido evitarse con fuerza y poderío militar. Los desafíos, incluso las amenazas actuales, no pueden enfrentarse militarmente; por lo menos no sólo ni tan siquiera principalmente pueden enfrentarse con instrumentos y respuestas militares. Por más que transmutemos la imprecisa "guerra contra el terrorismo" en, realmente, guerra contra Afganistan e Irak, el terrorismo se hace más exacerbado. ¿Debe continuarse por ese camino?. Y eliminado el Eje del mal -tres países, tanto, pero tan pocos-, ¿alguien cree que habremos acabado con el problema? (si es que este fuera el problema...); y además, ¿es tan solo imaginable una operación como la de Irak, en Iran o en la nuclearizada Corea del Norte?. ¿Y con qué costes?. La ilimitada hegemonía militar unipolar tiene una muy limitada efectividad política. Este desafío es largo y exige cooperación internacional, diplomacia preventiva, medida, equidad, justicia, respeto a las reglas de las instituciones internacionales.

El futuro de las relaciones transatlánticas es incierto; en palabras de HUNTINGTON, "La relación con Europa es central para el éxito de la política exterior americana (...). Una sana cooperación con Europa es el principal antídoto para la soledad del superpoder americano"²⁰⁶. Lo que parece cada vez más evidente es que, aunque una ruptura es de todo punto de vista indeseable e inconveniente, la acentuación de la P.E.S.D. forzará a que las

²⁰⁴Está prácticamente acordado que la U.E. pondrá en marcha su servicio diplomático común -denominado en el proyecto de Constitución Servicio Europeo de Acción Exterior- el mismo día en que se firme la Constitución, a finales de 2004, sin esperar a que ésta entre en vigor.

²⁰⁵OJEDA, J.; "Gulliver en Liliput" en *Política Exterior*, nº 93, 2003, pg. 129.

²⁰⁶HUNTINGTON, S.; "The Lonely Superpower" en *Foreign Affairs*, Mars-April, 1999, pg. 48.

relaciones transatlánticas se sustenten sobre bases distintas a las que la caracterizaban en el pasado²⁰⁷.

²⁰⁷Frédéric BOZO esboza tres posibles escenarios futuros para la relación transatlántica: el primero se caracterizaría por una refundación de la alianza atlántica en el combate contra el terrorismo; es decir, la lucha contraterrorista se erigiría en la nueva piedra angular en la que se sustentaría la alianza transatlántica, como antaño lo fue la guerra fría. El segundo escenario sería un divorcio euroamericano como consecuencia de un desencuentro creciente y pérdida de confianza entre los dos aliados. El tercer escenario sería el que ofrece una nueva asociación estratégica transatlántica fundada sobre bases distintas a la OTAN. El autor ve este tercer escenario como el más factible, avanzando hacia una relación EE.UU./Europa más global y menos institucionalizada. En "La relation transatlantique et la longue guerre contre le terrorisme" en *Politique Étrangère*, nº 2, 2002, pgs. 337 y ss.